Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 2311, 2352 y 2126 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1220 de 2017

LEGITIMACIÓN DOMINIAL Y EMISIÓN DE LA PLANILLA DE CONTRIBUCIÓN INMOBILIARIA CORRESPONDIENTE A VARIOS PADRONES DE LA LOCALIDAD CATASTRAL EDÉN ROCK

Recurso de apelación contra la Resolución de la Intendencia de Maldonado Nº 03843/2017, de 2 de junio de 2017

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Se modifican artículos de la Ley Nº 17.823, de 7 de setiembre de 2004

CÓDIGO DEL PROCESO PENAL

Modificación de la Ley Nº 19.293

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 27 de setiembre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Macarena Gelman, Presidenta y Ope Pasquet, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Cecilia Bottino, Catalina Correa, Darcy de los Santos, Pablo González, Pablo Iturralde Viñas, Daniel Radío y Javier Umpiérrez.

CONCURREN: Señores Representantes Mary Araújo, Elisabeth Arrieta, Alfredo Asti, Gustavo Penadés y Nelson Rodríguez Servetto.

INVITADOS: Por los recurrentes, señores Ediles Eduardo Antonini, Fermín de los Santos, Joaquín Garlo, Washington Martínez y Juan Silvera.

Por la Intendencia de Maldonado, doctores Álvaro Villegas, Prosecretario General;

Adriana Graziuso, Directora General de Asuntos Legales; Daniela Trotta, Directora de Asesoría Jurídica; Walter Tassano, asesor letrado de la Secretaría General y los escribanos Eduardo Suárez, Sub Director General de Asesoría Notarial y Regina Tocheto, asesora notarial.

Por el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente, psicóloga Gabriela Fulco, Presidenta; señor Álvaro Viviano, Director; asistente social Betty Policar y los doctores Diego Camaño, Gonzalo Medina, Andrea Cafiro y Pablo Irisarri.

SECRETARIA: Señora María Eugenia Castrillón.

PROSECRETARIO: Señor Manuel Nande.

SEÑORA PRESIDENTA (Macarena Gelman).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida a los integrantes de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización así como a los diputados del departamento de Maldonado.

Para el tratamiento del primer punto del orden del día, "Legitimación dominial y emisión de la planilla de contribución inmobiliaria correspondiente a varios padrones de la localidad catastral Edén Rock", vamos a recibir a representantes de los ediles recurrentes.

Quiero hacer referencia a un escrito proveniente de la Intendencia de Maldonado que ingresó en la sesión anterior y que les debe haber llegado por correo electrónico.

(Diálogos)

——Me acotan varios señores diputados que no les llegó. Por tanto, se procederá a su distribución por parte de Secretaría.

SEÑOR PASQUET (Ope).- ¿A qué se refiere el escrito?

SEÑORA PRESIDENTA.- El escrito hace algunas consideraciones con respecto al recurso, al procedimiento y a la convocatoria por parte de esta Comisión a la Intendencia y solicita aclaración al respecto. Además, hace algunas puntualizaciones. Por eso entiendo que es mejor que se le dé lectura. Salvo opinión en contrario, entendemos que estamos actuando dentro del procedimiento correspondiente. Sin perjuicio de lo expresado, informan sobre la concurrencia de la delegación que recibiremos más tarde.

Si hay algún legislador que quiera hacer consideraciones al respecto, que las haga. De todas maneras, creo que vamos a tener oportunidad dentro de un rato de aclarar estos aspectos.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Quiero dejar constancia de que el día 6 de setiembre definimos la convocatoria a los recurrentes y tuvimos el gesto de invitar a la Administración, que es una posibilidad que tenemos como Comisión.

(Ingresa a sala una delegación integrada por representantes de los ediles recurrentes)

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión da la bienvenida a los señores Eduardo Antonini, Fermín de los Santos, Washington Martínez, Joaquín Garlo y Juan Silvera, a los efectos de ampliar la información y expresar lo que consideren pertinente con relación a la presentación del recurso de apelación contra la Resolución de la Intendencia de Maldonado Nº 03843/2017, de 2 de junio de 2017.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Hace bastante tiempo la Intendencia de Maldonado ha adoptado la política de hacer transacciones en pleitos que se están sustanciando ante el Poder Judicial sin informar al juzgado respectivo ni a la Junta de que se acuerdan dichas transacciones. Lo que sucede es que, estando el juicio en trámite, el particular presenta una petición administrativa, se hace un expediente administrativo y, después, el particular concurre al juzgado para decir que desiste del juicio. O sea que, frente al juzgado, el caso se

presenta como que el particular deja sin efecto su reclamo cuando, en realidad, la Intendencia ya le había dado, por un expediente administrativo, lo que había pedido.

Nosotros impugnamos ese procedimiento porque nos parece que es ilegal, que viola la ley de los gobiernos departamentales en cuanto las transacciones deben ser aprobadas por la Junta Departamental. Además, el partido de gobierno -como ustedes saben- cuenta automáticamente con una mayoría de dieciséis ediles, razón por cual no vemos cuál es el motivo para que no se aprueben las transacciones en la Junta.

Hablamos de un problema que hubo con un funcionario que fue reincorporado por la Intendencia. Planteamos esta posición y se nos dijo que estábamos completamente equivocados, pero en términos mucho más duros, expresándose que cualquiera se daba cuenta de que eso no era una transacción. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas observó el gasto por escrito, por no cumplir el requisito de la previa aprobación de la Junta Departamental. La Intendencia presentó una especie de recurso ante el Tribunal de Cuentas para que reviera su posición, y este ratificó una vez más que todos los acuerdos que hiciera la Intendencia respecto a reclamos de particulares en los cuales, además, la Comuna exigiese a cambio el cese de las acciones judiciales eran transacciones.

Así pasó con el tema de las playas. Hay, más o menos, cinco juicios en trámite. Nosotros lo advertimos, en primer lugar, el 8 de diciembre de 2015, cuando el director de Hacienda dijo que, a su juicio, estaba acreditada la propiedad de los particulares sobre la playa. Eso trasciende. También trasciende que la directora de Jurídica se opone muy fuertemente a la interpretación que hace el director de Hacienda. En un pedido de informes solicitamos se nos dijera de cuánto sería la contribución inmobiliaria que se perdería de cobrar la Intendencia y cuánto valdrían esos padrones de playa, pero no fue contestado.

En diciembre de 2016 volvimos sobre el tema, diciendo que no entendíamos cómo un juicio podía estar suspendido un año y pico para negociar, y manifestamos que veíamos con preocupación esta forma de operar de la Intendencia, de hacer acuerdos en expedientes administrativos de los cuales no se informaba no solo a la Junta sino tampoco al fiscal letrado ni al juzgado, donde se presentan desistimientos.

Este año hubo un acuerdo, que es el que impugnamos ahora. Nos enteramos por la aplicación del Poder Judicial del teléfono, porque yo seguía ese juicio. Sucedió algo bastante inédito para quien ejerce la abogacía, y es que un juez esté un mes y medio sin aprobar el desistimiento. La jueza pasó pidiendo ampliaciones y aclaraciones y el expediente judicial no se podía ver, porque no terminaba de bajar cuando ya subía al despacho nuevamente con otro escrito.

Finalmente, lo que se pudo saber fue lo que intuíamos desde hacía un año, y era que la Intendencia accedió al pedido del particular. Como el particular no tiene título de propiedad sobre esa playa, pide que se le cobre contribución inmobiliaria. Obsérvese lo extraño de esto: alguien a quien no le cobran impuestos hace un juicio para que se los cobren. Esto viene de muy larga data, porque fue en el año 1995 que el gobierno de Domingo Burgueño, como forma de desalentar las ocupaciones de playas, dijo que a quien no fuera propietario de padrones en la faja costera no se le iba a cobrar contribución inmobiliaria. Algunos particulares impugnaron ante el TCA y este confirmó la resolución de Burgueño en 1997. En 2005 vino un particular a tratar de revocar esta resolución de Burgueño y lo consiguió.

Como luego hubo un cambio de partido político en el Gobierno Departamental, el particular tuvo que empezar el juicio, y cuando diez años después se produjo un nuevo cambio de Gobierno, la Intendencia accedió a cobrar contribución inmobiliaria a un no propietario, aunque la Comuna lo declara propietario, cosa para lo cual manifiestamente no tiene competencia porque solo puede declarar derechos el Poder Judicial.

Esos bienes no estaban siendo ocupados, no estaban bajo posesión. Fuimos a la playa y sacamos fotos. No solo no estaban ocupados sino que había carteles de la Dinama y de la Intendencia de Maldonado diciendo que esa vegetación es única en el país, porque a diferencia de las playas de todo el este uruguayo, que normalmente tienen pinos y acacias, allí hay vegetación silvestre. Son una especie de tunas y cardos; de repente no es una vegetación bonita, pero por lo menos es única en el país. Así lo establece la Dinama.

Entendemos que el único propósito que puede tener querer pagar impuestos donde a uno no se los cobran es ocupar para luego vender. Este trámite, aunque la Intendencia no lo autorizó ahora, comenzó con un pedido del particular para construir ocho chalecitos en la playa. Es una zona muy cara, llamada Edén Rock, muy cerca de José Ignacio. Para referencia de los valores que se pueden manejar, digamos que es la zona donde

tienen su chacra Marcelo Tinelli y también Pancho Dotto. Si bien no es una playa en la cual uno se pueda bañar por la peligrosidad, porque es un barranco y está al lado de la boya petrolera, se puede pescar y tomar sol, y sabemos que es un lugar donde los terrenos tienen un valor alto.

A pesar de todos los particulares que han hecho juicios, primero en la época de Benito Stern, sin que existiera resolución de la intendencia de no cobrar contribución inmobiliaria; desde 1995 contra Burgueño, y hasta ahora, no hay una sola sentencia judicial ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que haya hecho lugar a algún reclamo de ningún particular sobre la franja costera. Sin embargo, la Intendencia entendió oportuno -a nuestro modo de ver en forma ilegal- acceder al reclamo de esos particulares que no acreditan ser propietarios. Después que presentamos el recurso hubo una publicación de la Intendencia en la prensa escrita, pretendiendo controvertir nuestras afirmaciones. Entendemos que allí hay cosas que no se ajustan a la realidad. Concurrimos al Tribunal de Apelaciones de Montevideo para ver uno de los expedientes en trámite. Quiero aclarar esto porque tanto nosotros como la Intendencia pasamos a hablar de un juicio al otro. En el año 1950 se vendió un padrón rural en mayor área, que luego fue fraccionado. Como tiene diferentes dueños, tiene diferentes juicios, pero la venta es una sola. La Intendencia insiste en que esos predios son privados, a través de un examen notarial, pero lo que no dice en sus comunicados es que, sean privados o no, no son propiedad de los reclamantes. La razón por la cual han perdido todos los juicios -tengo aquí todas las sentencias- es que fueron presentadas las escrituras de compraventa y allí se deslinda el padrón vendido, y dice: "hacia el suroeste linda con la franja fiscal de 150 metros que la separa del Río de la Plata". La escritura dice que la franja fiscal es el vecino; o sea, la franja fiscal está entre el terreno vendido y el mar. Además, la escritura de compraventa dice "según plano del agrimensor González Uslenghi", y en los planos, que también están en el Juzgado, están el padrón vendido, la franja fiscal y el mar. Por ese motivo, todos los jueces han descartado los presuntos derechos de esos particulares; inclusive, hay una sentencia del 16 de junio, en la que una de las juezas de Maldonado pregunta cómo se pretende que declare algo de naturaleza privada si le traen una escritura pública en la cual dicen que es el vecino, no el reclamante, el propietario de lo que se reclama.

Nosotros entendemos que hubo dos violaciones a la legislación vigente. En primer lugar, el no respeto de la franja costera, que era tenida en consideración ya por las leyes españolas, y los agrimensores que hicieron los planos entre la década del treinta y del cuarenta, sin que existiera ley de centros poblados, también respetaban la franja de dominio fiscal.

El otro agravio legal que planteamos es que no se pide aprobación de la Junta Departamental para ninguna de estas transacciones.

Ante nuestros argumentos de fondo, se nos dice que no son transacciones. Pero yo vi la publicación de la Intendencia de Maldonado, en la que aparece escrito, en negritas, que "se evitó la sustanciación de juicios". Claramente, está diciendo que se transó, porque se da el cobro del impuesto requerido a cambio de retirar los juicios. Es el mismo criterio que ha tenido el Tribunal de Cuentas.

También, se dice que nosotros habríamos demorado veintiún días en presentar el recurso en lugar de quince días. Se hace referencia a una resolución que no estaba publicada en ninguna parte, que ni siquiera fue presentada al Juzgado donde se planteó el desistimiento; se habla genéricamente de una resolución de 2 de junio. Y lo que empezamos a ver, por el movimiento en el Juzgado, fueron los efectos que producía la resolución, sin tener el conocimiento cabal y completo de ella. Nos podíamos dar cuenta, parcialmente, de cómo venía la mano, porque ya habíamos dicho un año antes que eso iba a pasar.

Pero no hemos sido los únicos clarividentes con respecto a lo que iba a pasar en Maldonado. En diciembre de 2015, el director general de Hacienda ya había dicho que estaba probado que los terrenos eran de particulares. Todavía no se tenía respuesta de la consulta al escribano Iglesias, que se produce un año después; o sea, el director general de Hacienda, que no es abogado ni escribano, ya sabía un año antes que la propiedad está demostrada, y un año después aparece la consulta a un escribano. Repito: todas las consultas que ha hubo fueron genéricas y resultaron descartadas absolutamente por todos los jueces.

En cuanto al plazo para recurrir -reitero-, no corre para los ediles desde que son notificados, sino que es un plazo constitucional, que también se establece para que mil personas puedan firmar el recurso y presentarlo ante la Cámara de Diputados. Dado que no está demostrado cuándo fuimos notificados, cuándo nos enteramos, entendemos que el plazo no había empezado a correr hasta la publicación, y que el recurso fue presentado en término.

Quiero aclarar a quienes no son abogados que hay un principio de derecho, que viene desde el derecho romano, que dice que nadie se puede valer de la nulidad que él mismo provoca. Si la Intendencia no publica la resolución, si provoca un ocultamiento de la resolución, no puede venir a decir que nosotros de todas maneras la averiguamos.

Asimismo, según un informe del doctor Durán esa resolución de la Intendencia no sería procesable ante la Cámara de Diputados. Pero también dice, brevemente, en una llamada al pie de página, que su postura es minoritaria. La tesis mayoritaria es la del doctor Cassinelli Muñoz, seguida por la gran mayoría de los juristas, según la que basta que haya alguien que no haya legitimado para ir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo -como es este caso, porque las playas linderas ni el mar van a ir- para que el acto pueda ser impugnable ante la Cámara de Diputados.

Aclaro que mientras que el doctor Durán hace un informe de cuarenta páginas para rebatir el argumento y decir que no es una transacción, el Tribunal de Cuentas, en cinco renglones, afirma que sí es una transacción.

Tenemos en nuestro poder todas las sentencias de los últimos años, en las que la Intendencia siempre ha ganado. En la foja 482 del expediente administrativo que figura en los antecedentes que tienen ustedes, la directora de jurídica cuestiona fuertemente al director general de Hacienda por su falta de conocimientos jurídicos y por afirmar que ya estaba acreditada la propiedad. No sabemos por qué después la directora de jurídica cambió su opinión.

También tenemos el estudio que hace la actuaria, que es la escribana del Juzgado, para informar al juez de las resultancias del expediente judicial. Además, disponemos de la escritura de partición de predio rural, donde claramente se establece que la franja marina no integra el bien de los reclamantes.

Este es el resumen de nuestros argumentos y una muestra de la contradicción de las afirmaciones que ha hecho la Intendencia en cuanto a los motivos formales que harían este recurso improcedente. A nuestro modo de ver, es una conciliación, no había corrido el plazo y se trata de un acto procesable ante la Cámara de Diputados. Esta es la opinión de quienes seguimos la doctrina mayoritaria de los constitucionalistas. A nuestro juicio, la propia tesis del doctor Durán presenta contradicciones. Él dice que basta la resolución de la intendencia para que el acto esté completo. Nosotros decimos que sin la aprobación de la Junta Departamental el acto no está completo. Sucede lo mismo con una destitución, que no está completa hasta que la aprueba el Poder Legislativo, y con una expropiación, que no se puede aprobar sin que la Junta Departamental dé su anuencia.

En este caso, se le presenta al juez un número de resolución sin tener el contenido. A nuestro modo de ver, ese acto, por estar incompleto, por el artículo 60 de la Ley Nº 15.524, no sería procesable ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, creemos que estamos legitimados para acudir con este recurso ante la Cámara de Diputados.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Quisiera saber en qué fecha los señores ediles tomaron conocimiento del texto completo de la Resolución N° 03843, de 2017.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Tal como lo manifesté en la Junta Departamental, fue en los primeros días del mes de agosto. Sí sabía que existía la resolución desde antes, porque me empezó a sonar la aplicación telefónica y no podía consultar el expediente judicial. Cuando logré consultarlo, vi que allí no estaba la resolución, pero sí advertimos los efectos que provoca.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Me sumo a la bienvenida de los señores ediles y les agradezco mucho su presentación, que ha sido muy explicativa en cuanto a cuál es el propósito que persiguen y los fundamentos que manejan para la justificación de este recurso que han promovido ante la Cámara de Representantes.

Como recién estamos iniciando el tratamiento de este asunto -en un rato recibiremos a las autoridades de la Intendencia-, quiero hacer un par de preguntas. Antes, quiero dejar una constancia vinculada con el tema de la admisibilidad, que es controversial.

La posición de Durán Martínez la conocemos porque el informe fue distribuido entre los miembros de la Comisión. El propio Durán Martínez cita a Cassinelli en la página 7, con una interpretación vinculada con la impugnabilidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que puede dar lugar a cierta

ambigüedad. De todas formas, ese es un tema que, como dice la Constitución en su artículo 303, la Comisión tendrá que evaluar oportunamente.

Quiero hacer una pregunta sobre el fondo del asunto y otra sobre el procedimiento, las distintas etapas que este tema complejo ha transitado, porque esto involucra a varios gobiernos, por lo menos, a los últimos cuatro, o tal vez más períodos de gobierno.

El señor edil en su exposición hizo referencia al inicio de todo esto y a las decisiones finales. En el medio hay decisiones que corresponden al gobierno departamental que se instauró en el año 2005 que, como ellos mismos lo citan en el cuerpo del escrito que presentaron, el gobierno de la época no solo no derogó las decisiones de los gobiernos anteriores sino que, inclusive, ante un pedido de los interesados, estableció la posibilidad de acceder a este, condicionado a que fuera debidamente legitimada o acreditada la legitimación dominial. Mi pregunta es si efectivamente esto es así y, en esa etapa que se inicia en el 2005, qué pasos se siguieron en este sentido. Además, quisiera conocer cuál fue la actuación que le cupo al gobierno departamental de la época a los efectos de dar cumplimiento a esa resolución, qué consultas se realizaron para efectivamente acreditar o desacreditar la propiedad y qué decisiones formales se tomaron. Lo pregunto porque llama un poco la atención que se haya mantenido una suerte de latencia de todo este procedimiento a lo largo de los diez años que transcurren entre el 2005 y el 2015. En esa etapa, me parece interesante saber qué es lo que pasó y cuál fue la conducta administrativa de la Intendencia.

La segunda pregunta tiene que ver con la referencia que se hizo a los juicios, muchos de los cuales, efectivamente, los ha venido ganando la Intendencia. Los señores ediles agregan una sentencia del Tribunal de Apelación en lo Civil de 2° Turno, que está referida a la situación de otro padrón, que creo que es contiguo pero no específicamente el que ha dado lugar a esta controversia. Esta sentencia ratifica o confirma la sentencia de primera instancia de la Jueza Letrada de 6° Turno. Tengo entendido que el litigio correspondiente a este asunto que estamos analizando se tramita en el Juzgado de 5° Turno y, más allá de la diferencia de sede, también tengo entendido -no quiero afirmarlo; estoy preguntando porque estamos empezando a analizar este tema- que los dos pronunciamientos podrían estar referidos a situaciones similares, pero diferentes, en la medida en que en uno hay fraccionamiento y en el otro no lo habría. Particularmente, en la sentencia del Tribunal de Apelaciones, del mes de junio de este año, está referida a un padrón en el que, efectivamente, hay o hubo, en su debido momento, fraccionamiento y, a la luz de las disposiciones de la ley de ordenamiento territorial, eso determinó -a criterio del tribunal actuante- su incorporación al dominio público. Pero no necesariamente ello podría darse; es una tesis, no la estoy suscribiendo, sino planteando, para que ustedes la comenten. No necesariamente podría llegar a darse en el otro caso, es decir, en el caso específico que acaba de autorizar la Intendencia, en el que no hay fraccionamiento, sino una autorización en los términos que los ediles dijeron y que todos conocemos.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Con respecto al comportamiento de la Administración -no leí el expediente para confirmar que estuviera absolutamente completo, lo que nunca conocí-, tengo entendido que está todo el expediente administrativo agregado a los antecedentes.

En principio, hubo una actitud, más que del gobierno entrante en 2005, del gobierno saliente ese año, porque el Gobierno de Burgueño en 1995 había decidido no cobrar más contribución inmobiliaria y se sustanció juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que confirmó la resolución de la Intendencia de Maldonado. En el 2005, después de haberse celebrado la elección departamental en mayo, se presenta el pedido de viabilidad que, en un mes, es aprobado en una resolución en la que se establece "siempre que se cumpla con todos los requisitos legales". Eso sucedió desde fines de mayo hasta el 10 de julio, que es cuando asume el nuevo gobierno departamental.

Del expediente administrativo surge que el nuevo gobierno departamental nunca tuvo por acreditada la propiedad de los gestionantes y, por ese motivo, en el año 2010 unos y en el 2011 otros comienzan juicios ante los Juzgados de 5° y 6° Turno de Maldonado; en ese momento había tres Juzgados Civiles, pero después quedaron dos. En esos juicios se pidió que el Juzgado declarara que eran propietarios. Algunos dijeron que, si no se los declaraba como propietarios, que se les reconociera que operó la prescripción adquisitiva, lo cual es contradictorio, porque si uno pide que se declare la propiedad, no puedo pedir la prescripción, ya que en su origen esto presupone una usurpación, es decir, que alguien ingresó a un terreno ajeno y que después actuó como poseedor durante más de treinta años.

Uno de los juicios tuvo sentencia de primera y de segunda instancia; otro tuvo sentencia de primera instancia. Y el juicio para el cual se provocó esta resolución no había tenido sentencia aún de ninguna instancia.

En cuanto a si las situaciones son similares o equiparables, creo que sí, porque todas esas se refieren al padrón Nº 1.508. Y no solo lo creo yo; también los particulares, porque en el juicio de Maldonado -que todavía no fue al Tribunal de Apelaciones-, que solo tenía sentencia de primera instancia, apeló el particular y uno de los argumentos centrales que esgrimió fue que era un "hecho nuevo". En dicha sentencia se dice que la parte actora denuncia hechos nuevos y solicita prueba, dado que el intendente de Maldonado dictó una resolución por la cual reconoce el derecho de propiedad de un particular. Entonces, se habla de todo lo que pasa en los padrones de al lado y dice que su situación es la misma y, por lo tanto, pide que se intime al Juzgado de al lado a remitir el expediente y a la Intendencia a remitir el expediente administrativo. Vale decir que esta resolución que nosotros atacamos por referirse al expediente Nº 289- 43, de 2011, se está queriendo hacer valer también el expediente N° 291- 78, de 2011, y todavía no se pretendió hacer valer en el expediente que tiene sentencia de segunda instancia, en el cual también se presentó un escrito diciendo que, de común acuerdo, las partes suspendían los plazos procesales. Esto es muy discutible porque, en principio, el recurso de casación solo corresponde para el Estado y no para un particular que pierde dos instancias seguidas. Aun así, después de perder dos instancias seguidas, el particular, de común acuerdo con la Intendencia, pide la suspensión de los trámites porque está negociando. Entonces, en este expediente -que no solo nosotros interpretamos de esa manera-, la Intendencia y el particular presentan un acuerdo, un escrito, diciendo que, habiéndose abierto entre las partes una instancia de diálogo a efectos de llegar a la autocomposición del letigio que, de concretarse, podría poner fin al presente trámite, ambas partes entienden procedente solicitar a la sede la suspensión del curso de los plazos. Esto sucedió después de la presentación de nuestro recurso. O sea que la resolución no solamente se hizo valer en uno de los expedientes judiciales, sino que ahora se está pretendiendo hacerla valer en el otro expediente judicial.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Agradezco mucho la respuesta. Solamente quiero hacer una repregunta con relación al primer aspecto.

Me queda claro -y creo que, cotejando las fechas, es lo que surge de lo que está establecido en el escrito- que la Administración que asumió en julio de 2005 heredó la situación y que la última disposición de la Administración anterior resolvió -como dice aquí- que, si había una adecuación a las normas y se demostraba la propiedad, se podía acceder a lo solicitado.

Después, el escrito salta prácticamente al año 2015, porque lo único que dice luego -supongo que esto ya será en la Administración que asumió en julio de 2005, porque estamos hablando de diez después- es que se informó luego -no dice cuándo; supongo que será ya asumida la Administración siguiente- que no estaban agregados los títulos de propiedad y que el lugar donde se pretendía construir era la faja costera de 150 metros de protección.

Mi pregunta es si la nueva Administración…

SEÑOR SILVERA (Juan).- ¿La actual?

SEÑOR ABDALA (Pablo).- No; la nueva Administración en ese momento, en el año 2005, porque fue en ese momento que se inauguró y, además, estuvo a cargo del Gobierno departamental durante dos períodos de gobierno. ¿Esa nueva Administración no tomó ninguna decisión formal con relación a esto? Si se le informó que no estaba acreditada la propiedad, ¿no desestimó la solicitud? ¿No la rechazó? ¿Cuál fue el comportamiento de la Intendencia en ese lapso, que es un lapso muy importante de todo este proceso?

No lo digo para atribuir algún tipo de responsabilidad; lo digo para saber, para conocer los hechos en ese tramo, porque me parece relevante.

SEÑOR SILVERA (Juan).- En esa época no era edil ni soy integrante del partido que estuvo en el gobierno en ese período; simplemente, me limito a ver los expedientes administrativos y los expedientes judiciales.

En mi opinión, hay un rechazo del nuevo gobierno departamental al reclamo de los particulares, y ese rechazo lleva a que promuevan acciones judiciales. Todos los juicios son así: porque las partes no se ponen

de acuerdo. En el año 2005 el gobierno saliente lo aprueba y el gobierno entrante hereda la situación, no coincide con el temperamento anterior y por eso se litiga.

Sin perjuicio del cambio de gobierno, creo que no está de más señalar que, como sucede en muchas cosas del Estado, la burocracia siguió siendo la misma, porque quien redacta el texto de Burgueño en el año 1995 es la doctora Bethel Rodríguez -que quienes somos de Maldonado sabemos que era notoriamente de filiación nacionalista-, y quien pleitea contra los particulares hasta que fallece, aunque el gobierno sea del Frente Amplio, es también la doctora Bethel Rodríguez. O sea que hubo una continuidad de la burocracia de la jurídica de la Intendencia de Maldonado en el sentido de mantener la política de que, si no se acreditaba la propiedad, no se podía acceder a cobrar contribución inmobiliaria. Lo que presentó el particular fue un pedido para construir, y en ese mes del año 2005 le dijeron que podía si acreditaba la propiedad. Los profesionales del gobierno siguiente consideraron que no estaba acreditada la propiedad y por eso se inicia -como dice la carátula de los expedientes judiciales- "acción declarativa de propiedad". O sea, la Intendencia entendió que no estaba acreditado, se inician los juicios y, luego, los jueces -siempre que han podido pronunciarse al respecto, porque no ha habido un acuerdo antes- siempre han dado la razón a la Intendencia de que no estaba acreditada la propiedad que se pretendía hacer valer.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Quiero ser muy claro y no ejercer presión indebida de ningún tipo; no estoy llevando esto al terreno político partidario. No sé si usted es edil o asesor de los ediles.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Soy edil del Partido Colorado.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Disculpe, pero no había registrado ese dato.

SEÑOR SILVERA (Juan).- No fui del gobierno nacionalista ni del gobierno frenteamplista.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- No me importa mucho si es edil de un partido o del otro. Estoy, precisamente, tratando de desentrañar cuál fue el comportamiento de la Administración. Tampoco me importa mucho la filiación política de la doctora interviniente; usted hizo referencia a que era de militancia nacionalista. Lo que me interesa saber es qué hizo la Intendencia en esos diez años.

Usted dijo que la Intendencia que se instauró en el año 2005 no compartió el criterio que sustentó la Administración anterior. Entonces, ¿no compartió por el silencio? ¿Por omisión? Porque los organismos públicos se manifiestan a través de actos administrativos. Quiero saber, nada más; no estoy juzgando, no estoy haciendo cargo de esto a los ediles ni estoy sacando ninguna inferencia. Lo que advierto es que un procedimiento que estaba en marcha y respecto del cual hubo una voluntad administrativa del gobierno de la época -que obliga a los que vienen después, obviamente-, que genera efectos hacia adelante, la Administración subsiguiente simplemente entendió del caso no pronunciarse. Se dice acá que hubo un informe de que la propiedad no estaba acreditada. Pero la Administración de turno en ese momento, la Intendencia que estaba a cargo de la conducción del gobierno no entendió del caso pronunciarse sobre esa solicitud, rechazarla, archivarla, dejarla sin efecto o no sé cómo llamarlo, es decir, hubo un silencio durante todo ese tiempo.

Reitero que este puede ser un elemento con más o menos valor. No estoy haciendo valoraciones de ningún tipo; estoy tratando de conocer la realidad de los hechos, de todos ellos, desde el inicio hasta este momento en que se ha entablado este recurso, pero nada más que eso.

SEÑORA PRESIDENTA.- Señor diputado: yo entiendo la importancia de los antecedentes. Lo que pido, porque estamos tratando un recurso que es actual, es que -más allá de los antecedentes- nos ajustemos al objeto del recurso.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Estamos hablando de eso. Yo estoy hablando del escrito que presentaron los ediles. Me parece que eso no me lo puede pedir.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- El señor Silvera hizo referencia a un comentario de la directora de jurídica y quiero saber si es a esto a lo que se refería. El 23 de diciembre de 2015 en el folio 480 del expediente, la directora de jurídica dice que, teniéndose presente las apreciaciones jurídicas del señor director general de Hacienda que anteceden, además de las resultancias e informes de este expediente y de los accionamientos judiciales que ya carecían de objeto, si se consideran válidas e irrefutables las conclusiones jurídicas del

señor director general de Hacienda en cuanto al dominio de los bienes de referencia, compartiendo su afirmación de que todos los funcionarios públicos tenemos responsabilidad civil, penal y administrativa por nuestros actos funcionales, especialmente si fuesen dolosos o en conjunción de intereses privados, previa agregación por escáner los recaudos de los juicios mencionados que obran en poder de la Dirección General de Asesoría Jurídica pase a Secretaría General a los efectos de su consideración. ¿Es a eso a lo que usted se refería?

SEÑOR SILVERA (Juan).- Sí; exactamente.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- La verdad, no entiendo todas estas afirmaciones que hace la directora de jurídica, sobre todo cuando habla de que fuesen dolosos, conjunción de intereses privados, etcétera.

SEÑOR SILVERA (Juan).- La resolución del director de Hacienda -que era el intendente en el año 2005-, que la firma durante ese período por ser el primer suplente, está en la foja 479, y la afirmación de la directora de jurídica está en las fojas 480 y 482.

Comprendo que pueda no entenderse. No todos tienen por qué ser abogados, pero supongo que lo van a poder consultar con algún asesor.

El director general de Hacienda dice que la Intendencia pierde de cobrar impuestos, y la directora de jurídica dice que está de acuerdo con eso, y le recuerda que los funcionarios públicos no solo tienen la responsabilidad civil, sino también penal y, especialmente, si fuese dolosa o en conjunción con intereses privados. Para mí es una afirmación muy dura, que está puesta por escrito en un expediente administrativo.

Después, en la foja 482, agrega -además de los antecedentes- las resoluciones firmes y la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Como decía el diputado Abdala, hay una resolución del año 2005 pero, en realidad, esa resolución estaba dejando tácitamente sin efecto la resolución del año 1995, que ya había sido confirmada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

No sé qué pensó la Intendencia de Maldonado en esos diez años, en realidad, cinco, porque en 2010 empezaron los juicios, pero puedo decir que hubo algunos casos en los que algunos particulares fueron directamente a la justicia civil para que se les declarara la propiedad y hubo otros particulares que llegaron al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, donde también sus recursos fueron rechazados. Hay una sentencia muy reciente, de hace dos o tres años; habrán ido al Tribunal de lo Contencioso Administrativo -en este momento, no lo miré por no ser este el caso concreto- por el silencio de la Administración que puede entenderse como una denegatoria tácita al pedido efectuado.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- Agradezco a la Comisión que me permita realizar una consulta, ya que no integro la Comisión.

Es imposible no referirse a los períodos anteriores de Gobierno, porque de esa manera viene planteado el recurso con todos sus antecedentes.

No obstante -como bien dijo el diputado Abdala-, debemos centrarnos en el tema que nos ocupa y tratar de evitar las referencias políticas a unos u otros partidos.

Sabemos que el Gobierno departamental se compone de la Intendencia, a cuya cabeza está el intendente, como lo establece la Constitución de la República, y de la Junta Departamental. Ambos órganos emiten permanentemente actos administrativos, amparados en potestades constitucionales y legales. En muy pocos casos se prevé el acto complejo de Gobierno, en el que deben actuar ambos órganos.

Sin duda, toda esta situación se origina por una medida cautelar para no cobrar contribución inmobiliaria, medida que fue general en todo el territorio del departamento situado al este del arroyo Maldonado, en virtud de la escalada de ocupaciones ilegales de terrenos en El Tesoro, en el balneario Buenos Aires, en la barra de Maldonado. Entonces, se emite una medida: debía tomarse precaución en cuanto a la acreditación de las propiedades, lo que llevó a que en este caso, Edén Rock, que estamos analizando, que se inscribe dentro de esa lógica, exista una medida cautelar. Reitero: el asunto de fondo es que se suspendió el cobro de contribución inmobiliaria.

Con todo lo que sucedió después, y que fue relatado -en algunos casos coincidimos y en otros tenemos visiones distintas de cómo acaecieron los hechos-, llegamos a la situación actual donde la Administración entiende que debe volverse a cobrar la contribución inmobiliaria.

Entonces, no entendemos por qué se habla de una transacción, y nos gustaría que el edil nos explique en qué argumentos jurídicos se basa para demostrar que existe en este caso un acto complejo de Gobierno y que hubo una transacción desde el punto de vista formal previsto en la ley.

SEÑOR SILVERA (Juan).- La transacción está definida en el Código Civil, y es un contrato por el cual las partes se hacen mutuas y recíprocas concesiones para poner fin a un litigio.

Litigio había, y tanto es así que había juicio empezado.

Nos parece claro que existieron recíprocas concesiones porque la Intendencia accede al cobro de contribución inmobiliaria a cambio de que el particular deje sin efecto sus reclamos económicos, y así lo hace saber en la publicación impresa que hizo, cuando afirma que se evitó la sustanciación de reclamos millonarios. También consta en la resolución cuando establece que el cobro de la contribución inmobiliaria quedará condicionado a la suscripción de los correspondientes desistimientos. Es decir que la Intendencia pretendió evitar -es lo que dicen ellos- juicios de reclamos patrimoniales a cambio de cobrar la contribución inmobiliaria.

Las mutuas prestaciones para poner fin a un litigio son lo que define una transacción, conforme a lo que dice el Código Civil, a lo que interpreto de él, y, reitero, a lo que el Tribunal de Cuentas entendió en 2016 para una situación muy análoga de un funcionario que reclamó cierta suma de dinero en un juicio y la Intendencia decidió pagar, bajo la condición de que desistiera del juicio.

No entiendo cómo puede decir la Intendencia que ese es un acto unilateral si resulta que comienza con una petición del particular, a la cual la Intendencia luego accede. Es decir, desde el comienzo estamos viendo la bilateralidad del negocio; la unilateralidad implica que tendría que tratarse poco menos que de una donación, de lo que estamos muy lejos. En este caso, una parte se compromete a dar una cosa y la otra a no seguir reclamando. En mi opinión, la configuración de la transacción es clara. En ese sentido, es muy breve y contundente el dictamen del Tribunal de Cuentas en el caso muy análogo que cité, y puedo dejar copia.

Nosotros hemos visto que si se le entabla un juicio, la Intendencia ha adoptado la política de suspenderlo, negociar en un expediente administrativo y, luego, presentar en el Juzgado que el particular dejó sin efecto el juicio, cuando le da en el expediente administrativo lo que el particular reclamó. A nuestro entender, esa es una forma de evitar el control de la Junta Departamental, y por eso nos parece ilegal.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- En definitiva, según su interpretación, es lo mismo un juicio por daños y perjuicios que el derecho legal y constitucional que tiene un Gobierno departamental de cobrar los tributos, porque de lo que estamos hablando en este caso es del acto administrativo de cobrar los tributos que correspondían en ese caso.

Es decir, usted entiende que es una transacción del mismo tipo.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- No solo el señor edil interpreta eso, sino también la señora jueza, cuando en la Providencia N° 1910 del juicio habla de "objeto transado", entre comillas, y el Decreto 2064 de la jueza lo declara como una expresión "poco feliz".

La jueza habla de objeto transado; es decir, la jueza en su primera impresión, ante los hechos, constata una transacción, y esa interpretación la recoge un escrito presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas ante el Juzgado, donde esta Cartera afirma que, a su entender, se está maquillando una transacción con el desistimiento. Tuvimos acceso al escrito, presentado en el juzgado. Me parece que no solo es una interpretación de los señores ediles, sino también del Ministerio de Economía y Finanzas y, en principio, de la jueza, aunque luego se retractó.

(Diálogos)

SEÑOR ANTONINI (Eduardo).- Estamos hablando de cuestiones legales y, además, hay otras.

En un momento se dijo que se había dejado de cobrar la contribución inmobiliaria, pero ese tributo no se había cobrado. De hecho, la persona que solicitó construir en el año 2005, cuando la Intendencia le dijo que tenía que acreditar la propiedad, no pudo hacerlo. En los hechos está comprobado que luego inició juicios para que se le cobrara la contribución inmobiliaria, porque en las escrituras -está muy claro y los legisladores lo tienen en su poder-, se habla del padrón general que se vendió en 1950, cuya escritura fue hecha por el escribano Montañés, que es un predio mucho más grande y su límite es la franja fiscal y tampoco cabe la prescripción adquisitiva, porque hay que ocupar por un espacio de treinta años para adquirir una prescripción. Eso no existe, porque cualquiera puede ver que son dunas que no tienen alambre ni nada. Ese es el problema, porque se trata de la franja costera de nuestro país, que está defendida por las leyes de centros poblados y de ordenamiento territorial. Creo que para todos, aun para los ateos, el acceso libre a las playas es un valor sacro.

En este caso, se presenta alguien a pedir que se le cobre contribución porque no puede acreditar propiedad. Además, se desiste en un juicio que seguramente se va a perder, según indican todos los antecedentes, para cobrar contribución inmobiliaria. Cabe aclarar que la Intendencia usa el argumento de la contribución inmobiliaria, pero es contribución inmobiliaria rural. Por esos terrenos se paga $ 30 de contribución inmobiliaria, por lo que no altera el presupuesto de la Intendencia y si así fuera, tampoco se podría entregar la franja costera. Creo que esta es la cuestión de fondo, más allá de las formalidades legales, que dejo para los diputados abogados y el compañero abogado.

SEÑOR GARLO (Joaquín).- El edil Antonini se refirió a la obligación constitucional y legal de la Intendencia de cobrar los tributos y también al respeto del derecho colectivo de todas y todos los uruguayos de proteger la franja costera. Se tiene que ponderar este aspecto.

Además, ¿a quién se le va a cobrar la contribución inmobiliaria de una porción de tierra que no es de un particular, sino que es del Estado? Justamente, el particular no pudo acreditar la propiedad. Entonces, esa propiedad no es privada, sino pública. Digo esto respecto a la pregunta que formuló la diputada Arrieta. ¿De qué contribución inmobiliaria estamos hablando si se trata de la franja fiscal, es decir, la porción de tierra que es del Estado y, por lo tanto, del pueblo uruguayo? Ahí está la cuestión.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Quiero hacer una aclaración a la diputada, porque creo que el sentido de la pregunta era más concreto.

La transacción como contrato civil está regulada y no refiere al objeto de qué era lo que estaban discutiendo las partes en cada juicio. Por ejemplo, cuando hay una transacción después de una expropiación, que también es aprobable por la Junta, lo que se aprueba es un monto de dinero. Es decir, si está bien pago el monto ofrecido a cambio de la expropiación. En otro caso, lo que se discute es si corresponde acceder al pedido del particular a que le cobren contribución inmobiliaria o no. Entonces, son objetos distintos, pero lo que tienen de igual es que hay un litigio y por eso se produce un juicio. Lo otro que tiene igual es que cada uno cede un poco y, por ejemplo, la Intendencia dice: "Sí. Está bien. Accedo a cobrar el impuesto si usted accede a dejar sin efecto el juicio". Por eso son transacciones.

El Tribunal de Cuentas en el dictamen establece: "Un contrato por el cual haciéndose recíprocas concesiones terminan los contrayentes un litigio pendiente o precaven uno eventual". Y también dice: "No obstante, los argumentos esgrimidos por la Intendencia, los acuerdos celebrados se realizaron en el marco de un juicio pendiente ante el juzgado de quinto turno de Maldonado, de una acción iniciada como derecho de petición y a los efectos de dejar sin efecto en el juicio otra reclamación". Por lo tanto, hay prestaciones recíprocas.

Entonces, sin perjuicio de que las leyes normalmente son generales en el sentido de que pueden recoger hipótesis diferentes entre sí, hay cosas que tienen en común, que es el pleito entre las partes y que cada parte cede un poco. Eso es una transacción.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- Ese dictamen del Tribunal de cuentas a qué caso se refiere.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Se refiere al caso de la reclamación de un abogado de la Intendencia que había sido cesado. Por un lado, estaba en trámite una acción de nulidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, porque después de reincorporado había sido destituido de nuevo y, por otro, había un juicio

de reparatoria patrimonial por la primera destitución. El acuerdo consistió en pagarle una suma de dinero por las dos destituciones, a cambio de dejar sin efecto el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- Es decir que no tiene absolutamente nada que ver con lo que se está recurriendo en el día de hoy. Estamos hablando de un dictamen de otra situación independiente de Edén Rock y del recurso que se presentó oportunamente. Me refería a esto.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Digo que tiene que ver porque es una política de la Intendencia de Maldonado no reconocer la existencia de transacciones cuando, evidentemente, las hay y no someter las transacciones a la aprobación de la Junta Departamental de Maldonado.

(Interrupción de la señora diputada Arrieta)

——Entiendo que no estemos de acuerdo, por eso planteamos este recurso. A nuestro modo de ver, la Intendencia está procediendo incorrectamente al no someter las transacciones a la aprobación de la Junta Departamental.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR PRESIDENTE.- A esta altura, somos tres los legisladores que estamos anotados esperando para hacer uso de la palabra. Por eso, le solicito una última interrupción.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- La pregunta es si ese dictamen del Tribunal de Cuentas se refiere a este tema y quiero que se me conteste sí o no.

Valoro y respeto sus consideraciones, pero la pregunta concreta es si ese dictamen del Tribunal de Cuentas fue emitido sobre esta situación que nos ocupa hoy.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Ya dije que no.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Es un gusto recibir a los representantes de la Junta Departamental de Maldonado en este ámbito.

En las exposiciones se han ido aclarando una cantidad de cosas, pero me parece bueno que se pasen en limpio las cuestiones que se han ido explicando.

En primer lugar, presentimos que una de las denuncias más importantes que ustedes han hecho -pedimos que nos confirmen si es así- tiene que ver con el camino que ha tomado el Gobierno departamental en generar transacciones por litigios, sin pasar por los actos complejos o sea, el control de la Junta Departamental. Esta sería una situación más de las que se vienen planteando sobre ese tema.

En segundo término, me voy a remitir al inicio de la intervención que se hizo; esto ya lo consultó el diputado Pablo González, pero me gustaría confirmar la respuesta. Quisiera saber la fecha de publicación de la resolución en la página web de la Intendencia de Maldonado, si es que existió dicha publicación, porque ustedes aludieron a que ese ha sido el mecanismo por el cual oficialmente se han enterado de la situación.

En tercer lugar -y como legislador del departamento de Rocha, estoy muy preocupado por el tema-, quisiera saber si ustedes tienen conocimiento en el Gobierno departamental de situaciones análogas a la transacción que se ha dado a partir de este juicio, que signifiquen otra vulneración de la faja de uso público. Me refiero a los ciento cincuenta metros de la faja costera. O sea, quisiera saber si hay en vista situaciones análogas a esta, haciendo alusión a supuestos viejos fraccionamientos y demás, que a futuro puedan generar otra vulneración de esa faja.

Hago estos tres planteos; dos para aclarar la situación y uno para saber cuál es el panorama futuro.

Muchas gracias.

SEÑOR SILVERA (Juan).- No conozco esas situaciones a fondo; no las puedo confirmar ni negar. Sí he leído en la prensa y me han manifestado otros ediles que hay, por lo menos, otras tres situaciones análogas en Manantiales, en El Chorro y en el balneario Buenos Aires. Desconozco si son iguales o parecidas; reitero que

he leído las publicaciones de la prensa y he tenido comentarios de los ediles. El caso que yo confirmé, y que vengo siguiendo desde hace dos años, es este.

En cuanto a la fecha de publicación, no la recuerdo exactamente: tengo que fijarme en el escrito -en cinco minutos se la puedo decir-, pero cuando nosotros decidimos presentar el recurso, aún no estaba publicada la página web. Nosotros hicimos captura de pantalla y búsqueda por número de resolución, por número de expediente, por tema; la buscamos por todas las formas habidas y por haber y no la encontramos. Inclusive, creo que la intendencia, en su contestación, no controvierte el hecho de que no estaba publicada. Es más: parece que defiende su derecho a que no debía publicarla, porque entendía que se trataba de un asunto entre particulares. Creo que fue publicada más o menos el 15 de agosto -algo así- ; lo tuve que confirmar recién en el escrito que tengo acá donde había anotado la fecha.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- En el mismo sentido que el diputado De los Santos, quisiera agradecer la concurrencia de los invitados. Ya tenemos el recurso y creo que hoy ampliaron en forma adecuada los puntos que plantearon oportunamente. De manera que queda específicamente establecido cuál es el objeto sobre el que nos vamos a tener que pronunciar.

Más allá de las opiniones que se viertan por parte de los recurrentes y las que después podrá verter la intendencia, seremos nosotros, los legisladores de esta Comisión, quienes haremos las evaluaciones del caso. Digo esto por algunas intervenciones que se estaban haciendo y ciertas preguntas que se pretendía que se contestaran, porque no conformaba lo que estaban planteando los recurrentes. Esta es simplemente una cuestión de orden sobre lo que estaba pasando en la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más anotados en la lista de oradores, quisiera hacer un par de preguntas al señor edil Silvera.

La primera de ellas tiene que ver con uno de los requisitos de admisibilidad del recurso, que es la cuestión que se debe abordar en primer término, de conformidad con la ley que regula el tema. Al evacuar la vista que la Cámara le confiriera, la Intendencia de Maldonado se refiere a uno de los aspectos de la admisibilidad del recurso, es decir que el acto impugnado no sea susceptible de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y cita palabras del señor edil Silvera. Yo voy a leer lo que la Intendencia manifiesta y voy a pedir los comentarios de los invitados a ese respecto. Dice así:

"[…] es significativa la nota periodística al Edil Silvera en el Diario Correo de Punta del Este del jueves 27 de julio de 2017, en la página 3, parte final (cuyo testimonio se agrega), donde entre comillas se transcribe su declaración y nosotros reproducimos seguidamente". Y continúa diciendo, entre comillas, " 'Ahora tiene la palabra el MEF si desea oponerse', dijo. 'Si no lo hace, once ediles podrían intentar anular la resolución desconocida aún, presentando un recurso ante la Cámara de Diputados, artículo 303 de la Constitución' ".

A tenor de estas declaraciones que se le atribuyen al edil Silvera -no me consta a mí que efectivamente las haya hecho-, él entiende que la viabilidad del recurso del artículo 303 ante la Cámara, depende de que no se inicie la vía recursiva ante la Administración por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. El punto es que el Ministerio efectivamente recurrió, según resulta de otros antecedentes que después se incorporaron. Entonces, apreciaría el comentario del edil Silvera a este respecto porque esto atañe a uno de los requisitos de admisibilidad del recurso.

La segunda pregunta, ya sobre el fondo, tiene que ver simplemente con una precisión: los inmuebles a los que se refiere todo esto, ¿están dentro de los famosos ciento cincuenta metros o son contiguos? Confieso que de tanto ir y venir estoy un poco confundido a ese respecto.

SEÑOR SILVERA (Juan).- No chequeé ahora si eso fue textualmente lo que dije o no, pero básicamente puedo decir que fue eso lo que expresé.

Cuando yo me refiero a la oposición del Ministerio de Economía y Finanzas, no aludo a que interponga recurso, porque si ustedes leen los decretos de la jueza, verán que ella dice que previamente a aceptar el desistimiento, y siendo codemandado el Ministerio de Economía y Finanzas, le da vista para ver si se va a oponer o no al desistimiento presentado ante las otras partes. A eso me refiero cuando digo que íbamos a ver qué decía el Ministerio de Economía y Finanzas. Ahí hay un plazo muy breve de seis días, en el cual el Ministerio podía oponerse o no al desistimiento de la otra parte.

Con respecto a si el camino a seguir es el del recurso administrativo, como lo hizo el Ministerio de Economía y Finanzas, o el de este recurso ante la Cámara de Diputados, cada uno utiliza los medios legales que tiene a su alcance. El Ministerio de Economía y Finanzas no está legitimado para acudir ante la Cámara de Diputados, porque el recurso está reservado a once ediles o a mil ciudadanos. Y nosotros, no estamos legitimados para interponer recursos administrativos, porque no somos dueños del padrón contiguo a los padrones que se podían prescribir sin perjuicio de que, eventualmente, los diferentes abogados puedan tener distintas estrategias al respecto. Esto es en cuanto a la admisibilidad legal que, reitero, en nuestra opinión, dado que esto podría haber sido impugnado por algún defensor de intereses difusos -nada más-, se configura la admisibilidad que reclama Cassinelli Muñoz, quien sostiene que cuando no hay personas que tengan un derecho subjetivo violado, pueden acudir a este procedimiento. |Nosotros, lo que hemos dicho es que la Intendencia, al no completar el acto complejo, puede provocar una eventual resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que diga que no siendo definitivo el acto, no es anulable porque no existe. Por lo tanto, el medio que los ediles tenemos a nuestro alcance es este recurso. Puede haber otros medios, pero nosotros no podemos seguir el camino recursivo ni el juicio ordinario.

En cuanto a la segunda pregunta respecto a si los padrones están en la playa: sí, están en la playa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo pregunté si los terrenos están dentro de los 150 metros de franja costera.

SEÑOR SILVERA (Juan).- Sí.

Como les decía, hay un plano, un croquis en el expediente judicial en el cual se pide permiso para construir las viviendas, donde solicitan que se permita construir hasta la franja de las mayores mareas. Claramente, querían construir entre 60 metros y 90 metros del agua. Es decir, pretendían construir dentro de la playa.

Hay muchas teorías jurídicas. En uno de los escritos de apelación a los que accedí en Maldonado, pude observar que decía que la playa no era playa. Yo estuve ahí: tiene arena y tiene agua. Si se quiere construir algo a 60 metros o a 90 metros de la playa, claramente está dentro de la faja de protección costera que, además, está en el plano del agrimensor González Uslenghi como separada del padrón Nº 1.508, que fue el que se vendió en febrero de 1950. Está el agua, la franja costera de 150 metros y luego el padrón Nº 1.508 que es el que compraron los causantes de estas personas, porque fue vendido varias veces.

SEÑOR RODRIGUEZ SERVETTO (Nelson).- Agradezco a la Comisión por la invitación a participar de esta reunión.

Quería agregar que, efectivamente, hay un recurso del Ministerio de Economía y Finanzas y creo que es uno de los elementos que hacen que se aplique el artículo 303 de la Constitución de la República y que todo esto no sea impugnable ante la Cámara de Representantes. Es más: el Ministerio de Economía y Fianzas, ni bien se presentó el recurso, en el mismo acto envió una nota a la Intendencia de Maldonado donde dejaba planteada su disposición a recurrir, a hacer un recurso más ampliatorio con respecto a toda esta situación, justamente, por lo que decía el señor edil en cuanto a que el Ministerio también estaba en ese juicio que se estaba llevando adelante.

Como los señores ediles no lo pudieron confirmar, aclaro que el Ministerio de Economía y Finanzas recurrió en dos oportunidades, la última con una ampliación bastante importante.

Muchas gracias.

SEÑOR ANTONINI (Eduardo).- A modo de despedida y contestándole al diputado Nelson Rodríguez Servetto -que, además, es vecino- : el Ministerio de Economía y Finanzas presentó una denuncia por presunto fraude procesal.

SEÑOR GARLO (Joaquín).- La petición del Ministerio a la señora Jueza de que declara el fraude procesal o el presunto fraude procesal, es posterior a la presentación del recurso por parte de los comparecientes. Eso es importante.

Además, son dos cosas diferentes, totalmente distintas. Nada más.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR RODRÍGUEZ SERVETTO (Nelson).- No quiero entablar un debate, pero me parece que el señor edil está absolutamente equivocado. Son dos cosas totalmente diferentes.

Es cierto lo que decía Antonini con respecto al escrito: si está, está, y no vamos a hacer nada. También es cierto que si la resolución de la Intendencia es recurrible ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo o de otra forma que no sea en el Parlamento -como lo hace el Ministerio de Economía y Finanzas, administrativamente-, eso hace caer la posibilidad de que sea recurrible ante la Cámara de Representantes.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Nosotros estamos escuchando a los recurrentes y vamos a dar el debate cuando se defina por parte de la Comisión. Por lo tanto, las opiniones vertidas que no compartimos las vamos a rebatir en su momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la comparecencia de la delegación, la Comisión continuará con su labor.

(Se retiran de sala la delegación de recurrentes)

(Ingresa a sala una delegación de representantes de la Intendencia de Maldonado)

——La Comisión tiene el gusto de recibir a una delegación de representantes del Intendencia de Maldonado, integrada por las doctoras Adriana Graziuso, directora General de Asuntos Laborales, y Daniela Trotta, directora de Asesoría Jurídica; los doctores Álvaro Villegas, prosecretario general y Walter Tassano, asesor; la escribana Regina Tochetto y el escribano Eduardo Suárez.

La Comisión está abocada al estudio del recurso que fuera interpuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 303 de la Constitución de la República, contra una resolución de la Intendencia que ellos representan.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- Agradecemos a la Comisión por recibirnos en oportunidad de la tramitación de este recurso.

En nombre de la Intendencia, vamos a dar un informe que va a constar de cuatro partes. Primero, haremos referencia a los antecedentes de este caso, tanto en vía administrativa como judicial. Luego daremos argumentación acerca de por qué entendemos que este recurso es manifiestamente inadmisible. También haremos mención a aspectos sustanciales, por los que entendemos que la resolución atacada es absolutamente lícita. Finalmente, realizaremos algunas consideraciones de índole general.

En cuanto a los antecedentes del caso, el asunto a estudio de la Comisión reúne antecedentes en el ámbito administrativo y judicial. Del ámbito administrativo, se pueden sintetizar las siguientes actuaciones.

En mayo de 2005 se solicita la viabilidad para la construcción de ocho viviendas unifamiliares sobre los padrones 924 a 927, de la localidad Edén Rock. Sobre dicha solicitud recae informe favorable del geógrafo Jackson, de fecha 7 de junio de 2005.

Con fecha 1º de julio de 2005, la escribana Regina Tochetto, aquí presente, profesional de la Asesoría Notarial, informó respecto a la salida fiscal de los predios, concluyendo en la salida del dominio público de los inmuebles a favor de Miguel Píriz, ocurrida el 31 de octubre de 1810.

Con fecha 4 de julio de 2005, el director de la Asesoría Jurídica, doctor Guillermo Ipharraguerre, informó favorablemente a la petición formulada.

Con fecha 5 de julio de 2005, la Intendencia, por Resolución N° 2987/2005, accede a la viabilidad de la propuesta planteada, estableciendo que la misma debía ajustarse a la normativa nacional y departamental vigente, cometiendo a la Dirección General de Planeamiento Urbano y Territorial y a la Dirección de Asesoría Notarial, los controles correspondientes. Dicha resolución dispone que, cumplido con lo anterior y las instancias correspondientes, se autorice la emisión de la planilla de contribución inmobiliaria. El acto administrativo antes referido dispone notificar al gestionante la viabilidad de la propuesta, debiendo ajustarse a la normativa nacional y departamental vigente. Cométese a la Dirección General de Planeamiento Urbano y

Territorial y a la Dirección de Asesoría Notarial los controles correspondientes. Cumplido con lo anterior, y con las instancias correspondientes, autorízase la emisión de la planilla de contribución inmobiliaria.

Con fecha 21 de setiembre de 2005, la escribana Inés Sánchez expide certificado notarial que acredita el cambio de titularidad de los padrones en cuestión, los que pasan a ser propiedad del señor Jorge Cristian Rey.

Con fecha 14 de diciembre de 2005, la escribana Regina Tochetto informa que dado el carácter privado de dichos bienes, corresponde se proceda al cumplimiento de la Resolución N° 2987/2005, que confiere viabilidad a la propuesta y autoriza la emisión de planilla de contribución inmobiliaria de los inmuebles.

Con fecha 21 de diciembre de 2005, la Comisión de Fraccionamiento de la Intendencia informa que se debe prestar aprobación al fraccionamiento de los inmuebles referidos, poniéndose como condición que se construya el número de viviendas indicadas en gráficos agregados, así como la emisión de planilla de contribución inmobiliaria de dichos inmuebles.

Luego de la intervención del doctor Óscar Fernández Chávez, de la Asesoría Jurídica, el entonces intendente Óscar de los Santos dicta la Resolución N° 2072/2006, por la cual se dispuso solicitar a los interesados que complementaran adecuadamente su legitimación dominial sobre los inmuebles, para dar curso a lo previsto en la Resolución N° 2987/2005.

En concreto, la Resolución N° 2072/2006 establece que, a fin de dar curso a lo previsto en la Resolución N° 2987/2005, corresponde solicitar a los interesados ampliar su legitimación. En consecuencia, se notifica a los comparecientes que deberán completar su legitimación dominial sobre los inmuebles. Es decir que no se revoca la resolución del año 2005.

Los interesados presentan documentación complementaria y agregan consulta del profesor escribano Roque Molla y del profesor Groisman, de fecha 31 de octubre de 2006, donde se sostiene que los padrones de referencia son propiedad privada del señor Jorge Cristian Rey.

Retoma las actuaciones el doctor Óscar Fernández Chávez, informando que, dada la problemática planteada, se solicitará un pronunciamiento a la Dirección Notarial, a efectos de pronunciarse sobre los antecedentes dominiales de los padrones referidos.

Con posterioridad, el 10 de febrero de 2009, se ordena a la Dirección de Asesoría Notarial que redacte una solicitud de consulta a la cátedra correspondiente para que elabore el informe.

El 5 de agosto de 2015, Jorge Cristian Rey se presenta nuevamente ante la intendencia, solicitando la expedición de las planillas de contribución inmobiliaria, en cumplimiento del acto administrativo Nº 2987/2005, el que no había sido revocado. Adjunta a ese pedido el informe de la Asociación de Escribanos del Uruguay, de fecha 15 de diciembre de 2009. Dicho informe concluye que los padrones son propiedad del gestionante, señor Jorge Cristian Rey.

Adviértase que la solicitud de opinión a la cátedra de Derecho Civil, transcurridos esos años, no se había ordenado, por lo que se solicitó informe al catedrático profesor Arturo Iglesias. En dicho informe, el profesor Iglesias concluye que los inmuebles referidos no salieron del dominio privado, en tanto el fraccionamiento es anterior a la norma que lo dispone. En igual sentido, con fecha 31 de marzo de 2017, se expide el subdirector general de la Asesoría Notarial de la intendencia, escribano Nelson Suárez.

Finalmente, con fecha 5 de mayo de 2017, la directora general de asuntos legales, opina que se podría acceder a la petición otorgando plena validez a la Resolución N° 2087/2005 de julio de 2005, en cuanto se considera cumplida la condición establecida en la Resolución N° 2072/2006, al tenerse por complementada la legitimación dominial de los inmuebles. En dicho informe sugiere, además, someter la resolución correspondiente a la condición de que se produzca formalmente el desistimiento de las acciones judiciales deducidas contra el gobierno departamental. Se expresa en el informe que de esta forma se estaría ejecutando debidamente las resoluciones firmes de los años 2005 y 2006, no importando ello una transacción.

Frente a los informes recabados, la Intendencia de Maldonado dicta la Resolución Nº 3843, de fecha 2 de junio de 2017, que dispone que se tenga por debidamente acreditada la legitimación dominial solicitada por Resolución Nº 2072/2006 y por efectuados los contralores correspondientes dispuestos por la Resolución

Nº 2987/2005. Autorízase la emisión de la planilla de contribución inmobiliaria, conforme a la Resolución Nº 2987/ 2005, cometiéndose a tales efectos a la Dirección General de Hacienda, sin perjuicio de los eventuales nuevos valores imponibles resultantes de la sustanciación de las actuaciones. Lo dispuesto precedentemente queda sujeto a que el gestionante preste conformidad expresa de la resolución y a la suscripción de los desistimientos correspondientes.

El 17 de agosto, dicho acto administrativo, es decir, el mismo que está siendo impugnado ante la Cámara de Representantes, es recurrido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien en la suma del escrito anuncia la interposición de los recursos de reposición y apelación, en puridad luego se limita a interponer recurso de reposición y se reserva la posibilidad de fundamentar la impugnación.

La Dirección General de Asuntos Legales concede al Ministerio de Economía y Finanzas un plazo de diez días a fin de complementar la fundamentación de su escrito, contados a partir del día siguiente a su notificación. Esta se efectiviza el 17 de agosto y por tanto, el término venció el 27 de agosto. Durante ese plazo, el Ministerio de Economía y Finanzas no cumplió con la carga de fundamentar su recurso, pese a lo cual se tiene por presentada la impugnación.

Por Resolución Nº 6932/2017 se rechazó el recurso interpuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas y dicho acto puso fin a la vía administrativa. En consecuencia, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene un plazo de sesenta días desde la notificación para interponer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la demanda de anulación contra la resolución que está contemporáneamente a consideración de esta Comisión. El acto administrativo de referencia es definitivo, pero no está firme porque se encuentra abierta la posibilidad de que se presente la demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Esos fueron los antecedentes en la vía administrativa.

Del ámbito judicial, se sintetizan las siguientes actuaciones

Con fecha 28 de febrero de 2011, el señor Jorge Rey promueve demanda por acción declarativa de propiedad, acción de cumplimiento de acto administrativo, daños y perjuicios y subsidiariamente promueve acción declarativa de prescripción, contra la intendencia de Maldonado, ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Maldonado, 5° turno, Ficha 28943/2011. Posteriormente, el actor, Jorge Rey, solicita se emplace al Poder Ejecutivo. Este, a través del Ministerio de Economía y Finanzas opone la excepción de falta de legitimación pasiva a su respecto, alegando que el actor demanda a la Intendencia por el cumplimiento de un acto administrativo que fuera dictado por la misma comuna, tratándose entonces de una temática específicamente municipal, en la que el Poder Ejecutivo no ha tenido intervención alguna. Luego, en el petitorio solicita que se proceda el rechazo in limine de la pretensión a su respecto. Por Decreto N° 2806/2015 se convoca a audiencia preliminar para el 1 de marzo de 2016. Y por Decreto Nº 2971/2016 se hace lugar a la solicitud de la parte actora y de la Intendencia, de suspensión de los plazos procesales, quedando sin efecto la convocatoria de audiencia.

Con fecha 5 de junio de 2017 la parte actora presenta desistimiento de las acciones y pretensiones planteadas, manifestando que ninguna reclamación tiene para formular por los hechos y derechos que dieron origen al litigio, del que se desiste, y declara expresamente que de acuerdo con lo establecido en el artículo 231 del Código General del Proceso, su parte se hará cargo de sus costas, siendo los costos generados asumidos por cada parte en el orden causado.

La Intendencia de Maldonado acepta el desistimiento del actor en los términos allí expresados.

La parte actora presenta escrito aclarando que cuando desistió de las acciones y pretensiones desistió también del derecho.

Por auto 2346/2017 se tiene a la parte actora por desistida de su pretensión y renunciado a su derecho conforme al artículo 228 del Código General del Proceso.

Respecto a la inadmisibilidad del recurso, expreso lo siguiente. En ocasión de otra apelación a resoluciones de la Intendencia, en la Cámara de Representantes se manifestó la importancia y la necesidad de resolver jurídicamente los recursos interpuestos.

En efecto, en febrero de 2005, ediles y ciudadanos de Maldonado presentaron recurso de apelación ante la Cámara de Representantes contra varias resoluciones de la Intendencia de Maldonado que habían otorgado viabilidad a diferentes proyectos -no actos administrativos de permisos de construcción. Fueron caratulados como Asuntos 25861 y 25863, respectivamente.

El tema fue objeto de una cuestión planteada en la propia Cámara, en la que el entonces diputado Orrico manifestó, en la sesión del 2 de marzo de 2005, lo siguiente:

"[…] Esta Cámara no está autorizada a discutir las razones de mérito, oportunidad o conveniencia de la toma de una decisión. Naturalmente, esto enriquece el tema, porque a veces ilustra acerca de por qué se tomó determinada resolución, pero no hace a la juridicidad de la medida adoptada, que para cualquiera de nosotros puede ser tremendamente inconveniente, pero de pronto es jurídicamente correcta, o viceversa. […]". Más adelante, agrega: "[…] Aquí existen varias posibilidades: que el recurso no prospere porque debiera haberse presentado ante el TCA y no ante esta Cámara; que no prospere porque se entienda que todo se ajusta a la Constitución y a la Ley; o que prospere porque consideremos que hubo una pérdida de juridicidad que debe ser reparada por la Cámara. Todos estos recursos siempre están sujetos a un juicio por lesión a la autonomía municipal, ante la Suprema Corte de Justicia. Todos los trámites van a ser de este tipo y está en juego una responsabilidad política; por algo esto está en un órgano político. En la Legislatura pasada, junto con la señora Diputada Percovich y el ex Diputado Díaz Maynard desde esta bancada defendimos a capa y espada el hecho de que aquí se tiene que actuar por razones jurídicas y no políticas, muy atendibles pero que no son las que se han establecido en la Constitución […]".

En la misma sesión, el señor diputado Trobo señaló:

"[…] el recurso, cuya presentación es un derecho constitucional que tienen los ciudadanos y una cantidad minoritaria de miembros de la Junta Departamental, bajo ningún concepto puede ser un instrumento de presión política sobre las Administraciones Municipales que termine violentando la autonomía departamental y la acción de los Municipios en el marco de esa autonomía, reclamada y declarada por la propia Constitución de la República. No puede ser que cada vez que se quiera impedir que un Gobierno Departamental proceda, se interponga un recurso […]".

Estas palabras de Orrico y de Trobo, que se pronunciaron respecto a un asunto similar al que se está dilucidando en esta ocasión, se ubica en su justo alcance lo que debe ser la intervención de la Cámara de Representantes, a nuestro entender. Lo importante es resolver jurídicamente y no afectar la autonomía departamental.

Cabe señalar que en aquella oportunidad el recurso de apelación interpuesto sobre un asunto similar al que hoy está a consideración -como dijimos- no prosperó en la Cámara de Representantes.

Breves consideraciones sobre los actos apelables ante la Cámara de Representantes.

El 17 de febrero de 2005, el doctor Cassinelli Muñoz formuló una consulta ante los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de la Intendencia de Maldonado que hemos señalado anteriormente. Estos actos administrativos habían respondido favorablemente a propuestas en consulta de privados acerca de la viabilidad de realizar determinadas construcciones. En aquella oportunidad, como en esta -reiteramos-, no se habían dictado los actos administrativos denominados Permisos de Construcción.

Examinando el artículo 303 de la Constitución, el doctor Cassinelli Muñoz señalaba en esa consulta -agregada en los Asuntos 25861 y 25863, que pedimos se adjunte como prueba en este expediente- :

"El artículo 303 de la Constitución dice que son apelables mediante el recurso instituido en ese artículo los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Intendente Municipal. […] A) La frase 'decretos de la Junta Departamental' incluye

a) los decretos legislativos, esto es, los actos que se sancionan por la Junta Departamental y se promulgan por la Intendencia. b) los decretos administrativos, esto es, los reglamentos que dicte la Junta Departamental; son sancionados por esta pero no son promulgados por la Intendencia. Estos otros actos de la Junta Departamental que la Constitución incluye en el concepto de 'decretos' pero tienen valor de actos administrativos, no pueden ser sino los reglamentos que puede dictar la Junta Departamental en ejercicio de

las potestades de reglamentación interna de sus sesiones y disciplina de los Ediles, inherente a su composición como órgano colegiado independiente o como jerarca administrativo de sus dependencias y el Presupuesto de Sueldos y Gastos de la Junta Departamental, que esta sancione por sí. […] B) La expresión 'resoluciones del Intendente Municipal' incluye todos los actos administrativos dictados por la Intendencia Municipal: a) los reglamentos de la Intendencia. b) las resoluciones stricto sensu de la Intendencia.

No alcanza a los actos emitidos por las autoridades locales u otros órganos del Gobierno Departamental. […] C) Agrega el Artículo 303 que los decretos o las resoluciones que se trate de apelar por esta vía sean no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Este requisito cierra el camino de la apelación para ante la Cámara de Representantes cuando alguien pueda ejercer la acción de nulidad contra el decreto o resolución que se quiera impugnar.

Por ende, la apelación del Artículo 303 es improcedente en razón del objetivo de la impugnación, cuando el decreto o resolución que se quiera apelar sea un acto administrativo impugnable ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. […]

En consecuencia, de la interpretación conjunta de los Artículos 303 y 309 de la Constitución surge que la apelación prevista en el primero de dichos artículos: a) no procede si el acto que se requiere apelar no es un 'decreto' ni una 'resolución' (por ejemplo: no cabe apelar de un dictamen, de una paga, de una notificación, de una intimación, etc.); b) no procede si el acto que se refiere apelar es un acto administrativo impugnable ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que se traduce en que no se procede la apelación del Artículo 303 si el acto tiene efectos jurídicos desfavorables sobre los derechos subjetivos o los intereses legítimos personales y directos de alguna persona.

Si no tuviera esos efectos, esto es: si no causare agravio nadie podría impugnarlo mediante la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y por lo tanto, si el acto de marras fuese un decreto de la Junta Departamental o una resolución de la Intendencia, cabría la apelación para ante la Cámara de Representantes".

En aquella oportunidad, sobre un asunto similar, el doctor Cassinelli Muñoz terminó concluyendo lo siguiente:

"[…] era improcedente la apelación ante del Artículo 303 contra las resoluciones dictadas por la Intendencia de Maldonado porque 'existen por lo menos dos potenciales impugnantes de la resoluciones recurridas: a) los peticionarios, que tenían legitimación para demandar la nulidad de las resoluciones de marras, en cuanto estas añadieron obligaciones como condicionantes de la viabilidad del proyecto inicial; b) los vecinos, que tenían legitimación para hacer valer sus derechos o sus intereses legítimos, directos y personales en que sus propiedades no se desvaloricen por la alteración del paisaje circundante (interés económico) o inclusive por el interés en que no sean afectados valores estéticos o históricos del barrio.

Queda por ende excluida, en todas las alternativas, la apelación del Artículo 303".

El acto administrativo cuestionado no integra el elenco de resoluciones excluidas del conocimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Y además es recurrible ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 303 de la Constitución establece que los actos que pueden ser impugnados con este recurso de apelación en la medida en que no sean susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Y bien, la apelación a estudio no puede prosperar por diferentes tipos de razones. A saber:

"A) En cuanto a las resoluciones del Intendente que no son susceptibles de ser impugnadas ante el TCA son los actos de Gobierno de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 26 del decreto- ley Nº 15.524, de 9 de enero de 1984 (Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo). Tampoco se considerarán comprendidos en la jurisprudencia anulatoria, según el artículo 27 del decreto- Ley Nº 15524, entre otros, los actos que:

'1) Se emitan denegando los reclamos de cobro de pesos, indemnización de daños y perjuicios que tiene su causa en un hecho procedente de la Administración, del que se la responsabiliza.

2) Desestimen la devolución de las cantidades de dinero que reclaman los interesados por entender que han sido indebidamente pagadas.

3) Desestimen las peticiones de los interesados que tiendan al reconocimiento de compensaciones de adeudos, imputación de sus créditos a pagos futuros o reclamos similares.

4) Estén regulados por el derecho privado'.

Claramente la resolución N° 3843/2017, de 2 de junio de 2017, de la Intendencia de Maldonado no pertenece a ninguna de las categorías de actos indicados precedentemente, por lo que es susceptible de ser impugnada por la acción de nulidad. B) Desde otra perspectiva y posición doctrinaria, tampoco cabe sustanciar ni acoger el recurso interpuesto por lo Ediles. Cabe reconocer que esta resolución, puede causar agravio a un tercero y este, en ese caso, puede impugnarla administrativamente y jurisdiccionalmente con la acción de nulidad. Por eso la resolución referida no puede ser impugnada con el recurso de apelación previsto en el artículo 303 de la Constitución".

En ese sentido, en un asunto similar al presente, referido a gestiones de privados y al uso del suelo, en ocasión de los recursos interpuestos contra resoluciones de 2005 de la Intendencia de Maldonado, cabe remitirse a lo ya señalado por el doctor Cassinelli Muñoz que con agudeza señalaba que, por ejemplo,

"[…] los vecinos, que tenían legitimación para hacer valer sus derechos o sus intereses legítimos, directos y personales en que sus propiedades no se desvaloricen por la alteración del paisaje circundante […] o inclusive por el interés en que no sean afectados valores estéticos o históricos del barrio […], tenían una posibilidad de impugnar en vía administrativa y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo".

Desde esta mirada, entonces, de la norma constitucional, tampoco puede hacerse lugar al recurso de apelación. Si se considera que el acto en cuestión es ilegítimo o inválido, puede ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por quien esté legitimado para ello y, por ende, no es susceptible del recurso de apelación ante la Cámara de Representantes.

En el mismo sentido se ha pronunciado el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo en una sentencia: la 324, del 23 de junio de 2003, que resolvió sobre un permiso de construcción otorgado por la Intendencia de Maldonado. En ese caso, la acción de nulidad -que fue acogida- fue promovida, al decir de la propia sentencia, por "propietarios de un inmueble frentista al padrón objeto de las construcciones, por lo que consideran tienen legitimación activa en la presente causa, puesto que son titulares de un interés directo, personal y legítimo que resulta violado por el acto administrativo impugnado. […] La pretensión anulatoria de autos se promueve, por vecinos de Punta Ballena".

El Tribunal consideró:

"[…] se han satisfecho los presupuestos habilitantes para el accionamiento en nulidad (es decir, debido agotamiento de la vía administrativa y legitimación de los recurrentes)", por lo que se dio por cumplido el presupuesto procesal del accionamiento.

Es decir que en una acción relacionada con el uso del suelo como la actual, se entendió que terceros tenían legitimación para demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, se cumple sobradamente la exigencia constitucional para declarar inadmisible el recurso de apelación. Es que en el caso no se está ante un acto susceptible aún de ser impugnado ante el órgano jurisdiccional, sino que ya fue recurrido efectivamente por el Ministerio de Economía y Finanzas. Como ya se dijo, este organismo recurrió la resolución hoy atacada ante la Cámara de Representantes, la que es definitiva, pero no firme, ya que está abierta la vía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En efecto, conforme emerge del Expediente Administrativo 2017- 88- 01- 14327, el Ministerio de Economía y Finanzas se presentó ante la Intendencia e impugnó la Resolución 03843/2017.

El Ministerio de Economía y Finanzas aboga por su legitimación activa -y, consecuentemente, se agravia del acto administrativo de referencia- aduciendo que la cuestión se relaciona con bienes de dominio público, por lo que se encuentra legitimado para su defensa.

En conclusión, en el caso no solo hay potenciales impugnantes de la resolución recurrida, sino que existe un impugnante concreto, ya que el Ministerio de Economía y Finanzas se consideró agraviado en sus derechos e intereses.

Continúo leyendo:

"C) Por otra parte, las propias aseveraciones de los Ediles recurrentes revelan la inadmisibilidad de la impugnación. Aún desde su perspectiva corresponde rechazar el recurso de apelación. Como señala con agudeza Durán Martínez en su consulta 'Los recurrentes sostienen que el acto impugnado implica una transacción. Y, conforme al artículo 35, numeral 11) de la ley Nº 9.515, de 28 de octubre de 1935, esta requiere previo dictamen del Ministerio Fiscal y además autorización de la Junta Departamental. […] Como no hubo dictamen Fiscal ni autorización de la Junta Departamental el acto no se perfeccionó, por lo que no es susceptible de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo." -dicen los ediles- "Y como no es susceptible de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en su opinión, deducen que es admisible el recurso de apelación previsto en el artículo 303 de la Constitución".

Comenta Durán Martínez:

"A la luz de lo expuesto, cabe señalar que las intervenciones del Ministerio Fiscal (en caso de que se considere vigente) y de la Junta Departamental previstos en el artículo 35, literal 11) de la Ley Nº 9.515, son intervenciones de control, que hacen a la validez del acto, pero no a su perfeccionamiento. Si faltan esas intervenciones, el acto, si reúne los demás elementos constitutivos, será perfecto, aunque ilegítimo o inválido. […] La resolución Nº 3843/2017 […] es un acto simple. Si se estima que corresponde la aplicación del numeral 11) del artículo 35 de la ley Nº 9.515, cosa que no es así […] el acto sería perfecto aunque ilegítimo, susceptible de ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por quien tenga legitimación activa para ello y, por ende, no procede el recurso de apelación interpuesto ante la Cámara de Representantes. […] Si por el contrario, se considera que estamos ante una situación que requiere un acto complejo -como señalan los ediles-, […] la ausencia de la intervención del Ministerio Fiscal y de la Junta Departamental impedirían formar la voluntad orgánica. No se habría perfeccionado el acto, habría inexistencia de acto. En ese caso, es obvio que no procede la impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, porque ante este Tribunal se impugnan actos, […] no no actos. Pero si es así, tampoco procede la impugnación del artículo 303 de la Constitución porque esta procede contra actos jurídicos, decretos de la Junta Departamental y resoluciones del Intendente Municipal, dice el artículo, y si en el caso el acto no se perfeccionó es inexistente, estamos ante un no acto".

En similares términos se manifestó el doctor Cassinelli Muñoz en el 2005, en la consulta que ya hemos referido, en el sentido de que si no se reúnen los requisitos del acto administrativo, el pronunciamiento de la Intendencia no sería susceptible de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero tampoco podría ser apelado ante la Cámara de Representantes.

Hemos mirado el asunto desde todas las posiciones doctrinarias posibles y en todas irremediablemente se llega a la conclusión de que el recurso es manifiestamente inadmisible.

El recurso de apelación también es extemporáneo.

Los ediles manifiestan que la situación fue hecha pública en la Junta Departamental el 1º de agosto y desde allí computan el plazo constitucional para recurrir. Sin embargo, eso no es así. Surge de la sesión ordinaria de la Junta Departamental del 25 de julio de 2017, que en ella se trató el tema del dictamen de la resolución 03483/2017, habiéndose expuesto su contenido en forma expresa y habiéndose dispuesto en ella poner en conocimiento del tema referente a la resolución 03843/2017 al Ministerio de Economía y Finanzas. En dicha sesión es referido al Ministerio de Economía, al decir del edil Juan Silvera: "[…] dado que también fue demandado el Ministerio de Economía y Finanzas, la juez quiere saber qué tiene que decir el Ministerio de Economía […]". Dicho edil solicitó expresamente, con relación a sus palabras -lo que se votó en forma afirmativa- : "sean transmitidas al Ministerio de Economía y Finanzas -que esta semana será notificado de lo que la señora juez dispuso la semana pasada- […]". Está claro que el señor edil Silvera -funcionario, además,

del Ministerio de Economía y Finanzas- accedió al expediente judicial antes de exponer el tema en la Junta Departamental y consecuentemente al hecho que el desistimiento producido en estas actuaciones se produjo a raíz de la resolución cuestionada.

El doctor Correa Freitas, en consulta que se agregará en el día de hoy, señaló:

"En virtud de que el recurso de apelación fue interpuesto con fecha 14 de agosto de 2017, considero que el mismo fue interpuesto en forma extemporánea, cuando el plazo ya había vencido, porque el plazo de quince días para interposición del recurso de apelación conforme a lo dispuesto por el artículo 303 de la Constitución, debe contarse a partir de la fecha de la notificación personal, de la publicación o del conocimiento público, como es el caso en el que en la sesión de la sesión de la Junta Departamental de Maldonado de fecha 25 de julio de 2017, se da cuenta del contenido de la resolución".

En definitiva, como el recurso es inadmisible, a nuestro entender, la Cámara de Representantes debe rechazarlo de plano, sin entrar al fondo del asunto. Si la Cámara no procede esa forma, dictaría -a nuestra consideración- un acto ilegítimo susceptible de ser impugnado.

Desde el punto de vista sustancial también se impone rechazar la apelación, y corresponde plantear una cuestión previa.

En forma preliminar, conviene señalar que los recurrentes hacen referencia a decisiones judiciales, las que no han alcanzado a los padrones objeto de la impugnación que se encuentra a estudio de esta Comisión. A su vez, dichas resoluciones no han pasado en autoridad de cosa juzgada, y cuando alcancen tal calidad, será para el caso concreto. Lo que sí hay en el caso es una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 923/2010 que, pese a no pronunciarse sobre los aspectos de la propiedad, reconoce en su parte expositiva que estos inmuebles tuvieron salida fiscal en 1810 y, consecuentemente, ingresaron al dominio particular, siendo objeto de diversos negocios jurídicos.

Asimismo, otro de los elementos que caracterizan la situación de estos padrones 924 y 927, y que la hacen singular y única, es que se dictaron resoluciones por la Intendencia que fueron generando derechos, incluso para los administrados. Durán Martínez señala:

"Pacíficamente se admite que la Administración no puede revocar por razones de méritos actos administrativos creadores de derechos. […] Si el acto es creador de derechos no puede ser revocado de oficio. Es el caso de las resoluciones N° 2987/2005" -dictada por Luis Eduardo Pereira como intendente- "y 2072/2006." -dictada por Óscar De los Santos como intendente- "Ambas son estables o, en otros términos, poseen la calidad de cosa juzgada administrativa".

Y la resolución ahora impugnada se limitó a dar cumplimiento a dichas resoluciones, las complementó, ya que la resolución N° 2987 de 2005 dispuso que la viabilidad de la propuesta otorgada deberá ajustarse a la normativa nacional y departamental vigente, y la segunda, la N° 2072 de 2006, no revocó la primera, sino que supeditó el cumplimiento de la resolución de 2005 a la acreditación de la legitimación dominial sobre los inmuebles por parte de los interesados.

Durán Martínez, con la resolución cuestionada por los ediles, concluye:

"Cortó con esa ilegitimidad al concluir el procedimiento que, como se ha visto, había tenido una duración desmesurada." -cabe añadir: más de diez años- "Pero además ejecutó dos resoluciones, la N° 2987/2005 y la N° 2072/2006, que por ser ambas legítimas y creadoras de derechos eran estables o, en otra terminología, poseían la calidad de cosa juzgada administrativa y debían ejecutarse. Esa omisión por más de diez años de la Intendencia de Maldonado ignoró el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo: es decir, una vez que es perfecto y eficaz, puede y debe ser ejecutado, como ocurre en el caso en estudio. El acto ahora impugnado con el recurso de apelación que provocó esta consulta no es sino una ejecución de las resoluciones N° 2987/2005 y N° 2072/2006. La Intendencia obró así como correspondía y lo hizo conforme a Derecho".

Si la Administración anterior o alguna Administración entendía que estos bienes pertenecían al dominio público, ¿por qué no revocó la resolución de 2005? ¿Por qué en 2006 se pretendió dar curso a la misma? Al no revocar y dictar un acto administrativo complementario, en 2006 se contribuyó a provocar que se continuaran generando derechos a favor del administrado y a la estabilidad del acto originario. Esta realidad

administrativa hace singular el caso de los padrones comprendidos en la resolución impugnada por los ediles; es más: los coloca en una situación judicial diferente respecto a cualquier otro bien.

En este caso, el privado inició proceso por acción declarativa de la propiedad privada, acción de cumplimiento de acto administrativo, más daños y perjuicios, y en forma subsidiaria, acción de prescripción adquisitiva treintenal más daños y perjuicios, según expediente 289- 43/2011. Véase que cuando se acciona por el cumplimiento de acto administrativo se refiere a la resolución 2987/2005 -no revocada por la resolución del 2006-, por la cual ya se había reconocido la propiedad privada de los padrones, se otorgó viabilidad para construir y se ordenó la emisión de planillas de contribución inmobiliaria respecto a los mismos. Dicha acción no fue ni puede ser promovida por los titulares de otros padrones de la misma zona por carecer de actos administrativos estables, como lo son las resoluciones 2987/2005 y 2072/2006.

En cuanto a la inexistencia de transacción, diré lo siguiente. Ni el desistimiento presentado ni el dictado de la resolución N° 3843/2017 de la Intendencia encubren una transacción. Ambos actos carecen del elemento esencial para calificarla como tal. Es sabido que para que un acto o contrato pueda ser calificado como transacción, requiere como elemento esencial la existencia de recíprocas concesiones. Ello surge del propio texto legal.

El artículo 2147 del Código Civil señala:

"La transacción es un contrato por el cual, haciéndose recíprocas concesiones, terminan los contrayentes un litigio pendiente o precaven un litigio eventual.

Cualquiera que sea la entidad del objeto u objetos sobre que verse la transacción, se requiere para su validez que conste por acto judicial o por escritura pública o privada".

En doctrina, Tarigo, Carnelli y Gamarra, entre otros, señalan a las concesiones recíprocas como un elemento indispensable de una transacción.

Así, Tarigo expresa en Lecciones de Derecho Procesal Civil, Tomo II, páginas 306 y 307:

"La transacción es un contrato bilateral por el que el artículo 2147 del Códígo. Civil exige que cada una de las partes dé o promete dar y, a su vez retenga algo […] o expresado con las palabras de la norma sustancial, 'haciéndose las partes recíprocas concesiones', terminen las partes un litigio pendiente o precavan un litigio eventual. […] La solución del litigio ya planteado o la prevención del posible litigio futuro no constituyen, por sí solas, la causa de la transacción; hace falta, además, que la solución o la prevención tengan lugar con sacrificio recíproco, que es precisamente el que explica su naturaleza de contrato bilateral. El mecanismo económico de la transacción reposa sobre la equivalencia entre el beneficio menor, o sacrificio cierto, y el beneficio mayor o sacrificio incierto […]".

Por su parte Carnelli, en La transacción y los medios de tutela, en las páginas 437 y 438, refiriéndose al requisito de las recíprocas concesiones, expresa:

"Consisten en el reconocimiento del derecho ajeno (artículo 2160 C.C.), y en la renuncia del derecho propio (artículo 2161 C.C.), los cuales no pueden ser totales, sino que deben ser parciales".

Asimismo, agrega:

"Si una parte reconociera el derecho ajeno y renunciara al propio en favor de la otra, en forma íntegra, el sacrificio sería total y en consecuencia no se verificarían las 'recíprocas concesiones', que requiere el legislador para configurar la transacción, porque por tal se entiende el mutuo sacrificio, o sea que cada parte otorgue algo (de lo controvertido) en favor de la otra, que es lo opuesto a que una sea enteramente la que obtiene el provecho con el reconocimiento de su derecho y la otra fuera la única que soporte la pérdida con la renuncia del mismo".

Por último, Gamarra enseña, en Naturaleza jurídica y elementos de la transacción, en "laleyonline.com.uy", en la página 1:

"[…] no existe transacción sin concesiones recíprocas [...] porque la transacción supone un conflicto o controversia, un 'litigio pendiente' o un 'litigio eventual' que se resuelve por autocomposición bilateral, a diferencia del desistimiento y del allanamiento".

En nuestra jurisprudencia, la existencia de recíprocas concesiones también es considerada esencial. Como señala, entre otras, la sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7o. Turno, del 11 de octubre de 2012, que establece:

"[…] mediante la renuncia total o parcial de las pretensiones encontradas, se transforma una situación conflictual en una pacífica, se produce una mutación que ha de obtenerse a través de recíprocos sacrificios, lo cual pone de relieve el aspecto modificativo del negocio".

En el mismo sentido se expresa, entre otras, la sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3er. Turno, del 21 de diciembre de 2011, la cual hace depender la naturaleza transaccional, o no, del negocio jurídico objeto de la controversia, de la existencia de recíprocas concesiones. En el mismo sentido se expresa, entre otras, la sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3er. Turno, del 21 de diciembre 2011, la cual hace depender la naturaleza transaccional o no, del negocio jurídico objeto de la controversia, de "la existencia de recíprocas concesiones".

Carnelli, siguiendo el análisis de las "recíprocas concesiones" señala en La transacción y los medios de tutela, en el Anuario de Derecho Civil Uruguayo, Tomo XXVII, página 438:

"Sin embargo es posible jurídicamente que una de las partes renuncie por entero a su derecho propio y lo reconozca 'in totum' al contrario, pero este fenómeno no es calificable legalmente, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, como transacción, y por consiguiente no está sometido en forma directa a su disciplina legal".

En esos casos estaremos ante otros fenómenos jurídicos distintos a la transacción, y por consiguiente, sometidos a un régimen diferente a la misma, como el allanamiento de la pretensión contraría, o el desistimiento de la pretensión propia si el derecho subjetivo contestado se ha introducido en un proceso.

Apliquemos la teoría y jurisprudencia citada al caso en consulta.

Analizaremos primero el acto de desistimiento y luego la resolución administrativa N° 3843/2017 para ver si las mismas configuran una transacción simulada.

Analicemos ahora los actos realizados:

A) El desistimiento presentado

De la lectura del mismo resulta que: el actor desiste de su pretensión y la Intendencia de Maldonado, acepta el desistimiento.

Ninguna reciproca concesión figura en el escrito presentado. No estamos en presencia de una transacción.

B) La resolución administrativa N° 354/ 2017.

Por dicha resolución la Intendencia, dispuso:

"1) Téngase por debidamente acreditada la legitimación dominial solicitada por resolución N° 2072/2006 y por efectuados los controles correspondientes por resolución N° 2987/2005.

2) Autorízase la emisión de la planilla de contribución inmobiliaria conforme a la resolución 2987/2005, cometiéndose a tales efectos a la Dirección General de Hacienda, sin perjuicio de los eventuales nuevos valores imponibles resultante de la sustanciación de las presentes actuaciones.

3) Lo dispuesto precedentemente queda sujeto a que el gestionante preste conformidad expresa a la presente resolución y a la suscripción de los desistimientos correspondientes".

Nuevamente, de la lectura de la misma no surge la existencia de reciprocas concesiones.

Se tuvo por acreditada la legitimación dominial, por efectuados los controles correspondientes ordenados y de conformidad a lo que habían dispuesto las resoluciones 2987/2005 y 2072/2006, se ordenó la emisión de las planillas de contribución inmobiliaria.

Y, se condicionó lo dispuesto precedentemente, la emisión de las planillas de contribución, a que el gestionante desistiera de los procesos iniciados.

Tampoco encontramos recíprocas concesiones.

Lo que la Intendencia hizo, a través de esta resolución, fue completar la ejecución de las resoluciones de los años 2005 y 2006.

Analizando la documentación e informes de escribanos y agrimensores respecto de la titularidad y pertenencia al dominio privado de los inmuebles objeto de discusión, advirtió que aún faltaba cumplir con lo ordenado a la Dirección de Asesoría Notarial -el 10 de febrero de 2009- para que redactase una solicitud de consulta a la Cátedra correspondiente.

Se pide entonces, informe al Profesor Arturo Iglesias, el que en forma coincidente con todos los informes anteriores agregados al expediente, concluyó en que los padrones referidos habían salido del dominio público.

Acreditada la dominialidad, la Intendencia ejecuta las resoluciones dictadas en los años 2005 y 2006.

¿A ello puede llamársele transacción? No. Naturalmente que no. ¿Que debía hacer la Intendencia? ¿A pesar de la opinión coincidente de renombrados especialistas del derecho, seguir sosteniendo que los inmuebles son del dominio público? ¿Seguir sosteniendo que aún no se había acreditado la legitimación dominial? ¿Con qué argumentos? ¿No estaría incurriendo en responsabilidad?

La Intendencia actuó como todos los ciudadanos y vecinos esperan: que se reconozcan los derechos que tienen. Y si no los tienen, por supuesto, que no accedan a sus pedidos, pero en ese caso que sea en forma fundada.

Por otra parte, cuando en la resolución se condiciona la expedición de las planillas a que el gestionante, en forma previa, desista de las pretensiones deducidas en el expediente judicial, claramente no se solicita concesión de tipo alguno al gestionante.

La Intendencia tuvo por acreditado, lo que debió haber tenido por acreditado muchos años antes, de acuerdo a todos los informes vertidos, y que en forma coincidente concluyeron en la salida fiscal y en la naturaleza privada de los inmuebles.

Estamos, a lo más, en presencia de un acto de la administración, la expedición de planillas, condicionado en su ejecución a un acto previo del contribuyente, el desistimiento de los juicios.

Cabe advertir que también las dos resoluciones que se tienen por cumplidas la 2987/2005 y la 2072/2006, eran condicionadas y no por ello transacciones: la primera de las nombradas cuando dispuso que la viabilidad de la propuesta debería ajustarse a la normativa vigente; la segunda al supeditar el cumplimiento de la primera a la acreditación de la legitimación dominial.

Por tanto, sujetar el cumplimiento de la resolución 3843 a la condición de que el gestionante desistiera de todas las acciones entabladas respecto a la Intendencia, no importa transacción alguna.

La condición impuesta en esta resolución implica un acto de buena administración.

En el proceso judicial se habían deducido varias pretensiones, entre ellas el resarcimiento de los daños y perjuicios que probablemente -o eventualmente- pudieran ser acogidos, atento a la demora de la administración en ejecutar las resoluciones de los años 2005 y 2006, lo que seguramente impidió a los propietarios de realizar el proyecto cuya viabilidad se había aprobado.

De lo que venimos de expresar, resulta que la resolución impugnada es un Acto Condicionado.

Sayagués Laso admitió el acto condicionado. En efecto, al estudiar el contenido del acto administrativo indicó la posibilidad de un contenido eventual y este se da, entre otras cosas, cuando el acto está sujeto a una condición. Es más, en este asunto no solo el acto impugnado con el recurso de apelación es condicionado; también lo son las resoluciones N° 2987/2005 y N° 2072/2006. En efecto, por la primera de ellas se dispuso que la viabilidad de la propuesta otorgada deberá ajustarse a la normativa nacional y departamental vigente. Eso es una condición. Y, la segunda, al supeditar el cumplimiento de la resolución N° 2987/2005, a complementar la acreditación de la legitimación dominial sobre los inmuebles por parte de los interesados, con lo que se estipula también una condición.

El acto ahora cuestionado con el recurso de apelación por parte de los ediles es una ejecución de las resoluciones N° 2987/2005 y N° 2072/2006. La Intendencia obró como correspondía y lo hizo conforme a Derecho. Cortó con la ilegitimidad de un procedimiento que tuvo una duración desmesurada de más de diez años. Pero, además, ejecutó dos resoluciones, la N° 2987/2005 y la N° 2072/2006, que por ser ambas legítimas y creadoras de derecho eran estables, como ya hemos comentado.

La resolución N° 3843/2017, condicionó lo dispuesto en los numerales anteriores, al desistimiento de las acciones judiciales iniciales por los propietarios del inmueble, contra el Gobierno Departamental de Maldonado.

Este numeral 3º de la resolución configura un acto de buena administración por el número de pretensiones que había deducido en vía judicial el propietario de las tierras a raíz de la actitud omisa de la Intendencia durante varios años.

Con este desistimiento, la Intendencia se libera de responsabilidad. Debe precisarse, como señala Durán Martínez en su consulta:

"Claro está que se libera de responsabilidad la Intendencia, no los jerarcas y funcionarios que hicieron el daño, puesto que el desistimiento tiene efecto en el juicio que se produzca. Y ese juicio es contra la Intendencia, no contra los funcionarios y no hay por otra parte manifestación alguna del actor en el sentido de liberar de responsabilidad a los funcionarios. Tampoco ese desistimiento comprende al Poder Legislativo si hace lugar al recurso porque, en ese caso, el daño lo provoca el Poder Legislativo, no la Intendencia".

De lo que venimos de expresar resulta que en el caso no hay transacción alguna, sino un acto condicionado de ejecución de otros dos, legítimos y creadores de derechos que eran ejecutorios.

No hay tampoco recíprocas concesiones. La Intendencia reconoció lo que debió haber reconocido hacía muchos años, que el bien era de propiedad particular y los propietarios del inmueble, con el desistimiento, procedieron a cumplir con la condición impuesta por los diferentes actos administrativos.

Por todo lo expuesto, no existe violación del artículo de la Ley Orgánica Municipal individualizado por los recurrentes, ya que el caso no se está ante una Transacción.

Los antecedentes agregados a las actuaciones administrativas son concluyentes respecto a la calidad privada de los bienes de referencia, los que no son urbanizables.

En Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 923, de 10 de noviembre de 1997, se indica que "esa parte territorial había salido del dominio fiscal en 1810. Fue vendida en varias oportunidades".

En el informe formulado por Asesoría Notarial en Actuación 34 de los antecedentes administrativos se señala:

"Queda plenamente probada y no es objeto de discusión, la Salida Fiscal de los predios de 1810, conforme a los estudios agregados y en especial el informe de la Esc. Regina Tochetto de 14 de Diciembre de 2005 a fojas 56.- Asimismo no está controvertido en el estudio de la Salida Fiscal el hecho de que la propiedad de la tierra es hasta la línea de ribera o de costa y no hasta el agua con lo que la misma no se extiende a la zona de playa".

Al respecto, en el Informe de la Comisión de Derecho Civil de la Asociación de Escribanos del Uruguay, formulado en el Expediente 282/2009 (Consulta 165/2009), al desarrollar el proceso dominial de los

padrones 924 a 927 de Edén Rock, se indica:

"1810. Salida Fiscal. Los inmuebles urbanos empadronados, actualmente con los números 924 a 927 de Edén Rock, fueron concedidos en mayor área a Miguel Píriz por el Gobierno Español del Río de la Plata".

Asimismo, se impone citar el dictamen de la escribana Teresa Gnazzo de fecha 1° de julio de 1994 (en aquel entonces profesora de Obligaciones y Contratos, profesora de Técnica Notarial IV, directora de la Unidad Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, integrante de la Comisión de Derecho Civil de la Universidad de la República):

"Los bienes analizados salieron del dominio fiscal en 1810. En ese momento no existía limitación alguna al derecho de propiedad. La primera disposición que permitió limitar el derecho de propiedad en nuestro país, fue la Constitución de 1934, ya que las anteriores constituciones aludían a un derecho de propiedad inviolable. Todas las limitaciones anteriores al momento de aprobación de la Constitución de 1934, fueron inconstitucionales, incluso los artículos 478 y 488 del Código Civil. Esta constitución legitima las disposiciones anteriores según surge de su artículo 282, y en consecuencia, devuelve legalidad a los referidos artículos del Código Civil y a cualquier otra norma que postule una limitación en razón del interés general… Pero al producirse la salida fiscal de los bienes… con mucha anterioridad a la vigencia del Código Civil y del Código Rural, y un siglo y cuarto antes de la Constitución de 1934, esas limitaciones no le son aplicables. Solo cabe preservar, en el concepto de bienes nacionales de uso público, la parte correspondiente a costas del territorio oriental. El resto perteneció y pertenece al área privada, en el sentido que dispone el artículo 485 del Código Civil. Los bienes que no fueren propiedad nacional (artículo 477), deberán considerarse como bienes particulares".

Siguiendo con el informe notarial de Actuación 34 del Expediente Administrativo de la Intendencia, que fue agregado ante esta Comisión, el mismo afirma:

"Especial mención corresponde hacer con respecto al plano del Agr. Juan A. González Uslenghi de 18 de marzo de 1949, inscripto el 22 de los mismos con el número 57 en la Oficina de Catastro de Maldonado, deslindando y describiendo 3 fracciones (A, B y C) y haciendo referencia a la tracción C como 'faja de 150 metros', describiéndola en cuanto a área y límites...".

En el dictamen de la Asociación de Escribanos del Uruguay se establece:

"En la Escritura autorizada el 25 de febrero de 1950 por el Esc. Maximiliano Montañes, se actúa con el plano del Agr. Juan A. González Uslenghi de marzo de 1949 (fracciones señaladas con las letras A, B y C). La fracción C es mencionada por el Agrimensor en las referencias que establece en el plano como franja de 150 metros... Por la cláusula primera, las partes convienen que en la compraventa de la fracción B y por la cláusula segunda los nombrados vendedores renuncian y transfieren desde ya, a favor de los compradores citados, a todos y cualesquiera derechos que pudieren tener sobre la franja que está señalada con la letra C, debiendo considerarse incluido dentro del precio total de la compraventa".

Al respecto, también cabe remitirse al informe de la Esc. Teresa Gnazzo:

"no existen, en nuestro sistema legal, fórmulas sacramentales para la trasmisión de bienes ni para la trasmisión de derechos. Cuando un sujeto señala que vende un bien inmueble está aludiendo al contenido del artículo 1661 del Código Civil: se obliga a dar. Cuando ese mismo sujeto dice que renuncia y transfiere en favor de otro, todos y cualesquiera derechos que pudiere tener sobre tal bien, se está aludiendo a un contenido más profundo aun, ya que el alcance de la obligación asumida va más allá de la simple entrega de la cosa, centrándose en la obligación de entregar los derechos reales que sobre el bien o bienes tenga, e incluso de derechos personales emergentes de una relación jurídica compleja". Y continúa "La transmisión operada a través de los distintos negocios jurídicos que en el correr del tiempo -desde 1810 a la fecha- se fueron dando sobre los bienes a estudio comprendió no solo el derecho de propiedad... tanto es así que en lasa cláusulas... insertas en las referidas escrituras se renuncia y transfiere, todos y cualesquiera derecho que pudieren tener sobre la franja...".

A su vez, puntualiza sobre la fracción C:

"se determina el área de la fracción con una letra -fracción C-, en el primer plano, y posteriormente, en el plano de 1964, se la designa con letra y números -fracciones E1 a E6- . En todas las escrituras se establece claramente que su superficie integra los distintos negocios jurídicos realizados y también su contenido económico... no sólo se toma en cuenta el área de estas fracciones sino que, tomando su valor económico, se enajenan separadamente, ya no como fracciones de un padrón en mayor área, sino como bienes con empadronamiento individual".

Luego, el dictamen notarial de Actuación 34 indica:

"Esta situación jurídica y fáctica es la que recoge el plano del Agr. Danilo Rostán de agosto de 1964, inscripto el 22 de octubre de 1964 con el número 3640 en la Oficina Departamental de Catastro de Maldonado, del cual surgen las fracciones 'E1' a 'E6', correspondiendo las fracciones 'El' a 'E4' a los padrones 924 a 927 respectivamente de la hoy localidad catastral 'Edén Rock'. En este registro gráfico se hace referencia a que dichas fracciones no serán urbanizadas". En este punto, la Asociación de Escribanos del Uruguay expresa que "Los copropietarios de los inmuebles en mayor área otorgan partición, por escritura autorizada por el Esc. Francisco Mesa el 11 de junio de 1965, realizándose las adjudicaciones de acuerdo con el plano del Agrimensor Danilo Rostán […] El agrimensor dejó constancia en el plano que las fracciones ubicadas al Sur de la Ruta 10 y dentro de la faja de 150 metros de ancho contigua a la ribera del océano Atlántico no será urbanizada".

En el informe de la escribana municipal Regina Tochetto, de 14 de diciembre de 2005, se señala:

"el plano... trazado por el Agrimensor Danilo Rostán... aprobado por el Concejo Local Autónomo de San Carlos el 20 de agosto de 1964 e inscripto en la Oficina Departamental de Catastro con el Número 3640 el 22 de octubre de 1964. De dicho plano surge que la antigua 'zona fiscal' conforme al plano del agrimensor González Uslenghi ya referido, se subdivide en seis parcelas individualizadas con las letras El a E6. […] Los sucesivos propietarios dieron cumplimiento a las condiciones de aprobación del fraccionamiento entre las cuales se estableció la no urbanización de dicha área... Con posterioridad a esta escritura los referidos lotes fueron empadronados, se emitió planilla de Contribución Inmobiliaria por esta Intendencia y han sido objeto de múltiples negocios jurídicos (inclusive se ha constituido derecho real de hipoteca a favor del Banco Comercial S.A.) sobre los mismos".

Por su parte. Gnazzo dictamina:

"La fracción C), originaria; las posteriores fracciones El a E6, y los hoy padrones 924 a 927, encuentran un límite en su extensión: todo lo que es propiamente de uso público, es decir la costa y/o ribera. Esta área no queda comprendida en los predios y pertenece al dominio público...". Concluye que "La ley de Centros Poblados hoy no rige. Ya se efectuó el fraccionamiento, y en consecuencia, la autoridad municipal, al aprobar el plano en 1964, prestó el asentimiento necesario a tal efecto y exigido por la mencionada ley".

Como bien dice el informe notarial que venimos analizando:

"Lo que expresa la manifestación en el gráfico es que estas propias fracciones no serían nuevamente urbanizadas, es decir que se mantendrían cada una en un solo lote, con los servicios de que dispusieran […]. Siguiendo el otro criterio y razonando por el absurdo, la mera construcción de una finca en un predio rural de miles de hectáreas, sería una urbanización y por lo tanto devendría urbano todo el predio.

Es así que el plano del Agr. Rostán cumple perfectamente con las disposiciones de la Ley de Centros Poblados 10.723".

Así se expresa el Esc. Arturo Iglesias en la consulta formulada por la Intendencia de Maldonado y refiriéndose a la partición otorgada con el soporte gráfico del Agr. Rostán:

"los adjudicatarios en la partición de referencia y quienes luego se presentan como adquirentes de dichas fracciones obviamente entendieron que con la aprobación del fraccionamiento y cotejo de ese plano con esas anotaciones, las fracciones se convertían en bienes independientes susceptibles de ser enajenados y gravados, por haberse cumplido […], lo que al respecto establece la Ley de Centros Poblados. Ello hace suponer que al menos, respecto de los adquirentes con posterioridad de los lotes así señalados, cabe presumir la buena fe, no solo porque ella según la ley se presume, sino porque frente a un plano de fraccionamiento aprobado donde

figuran señalados esos lotes, era razonable pensar que se trataba de lotes independientes y que si lo eran para la partición lo serían también para cualquier otro negocio posterior".

Así lo sostiene la Asociación de Escribanos al señalar:

"Como dictamina la Asociación de Escribanos el plano deja 'expresa constancia que no se trata de urbanización, el área del inmueble situado entre la Ruta 10 y el océano Atlántico"; "resulta medular distinguir los términos técnicos fraccionamiento y urbanización. Fraccionamiento es la operación general de subdivisión del inmueble en dos o más parcelas independientes. Urbanización es un fraccionamiento en el que, además de parcelas independientes, se generan superficies de uso público, destinadas a tránsito y, eventualmente, a espacios libres. La prohibición concierne a predios de la urbanización exclusivamente. En otras palabras, el área en cuestión no es susceptible de ser urbanizada, lo que supone apertura de calles, etc., pero sí fraccionada en dos o más partes".

Desde otra perspectiva, el límite del artículo 13 de la Ley de Centros Poblados de 150 metros desde el promedio de las máximas alturas de las aguas anuales, fue marcado anteriormente por el Código de Aguas en su artículo 15. El bien descripto salió del dominio fiscal en 1810, antes de la vigencia del Código de Aguas, por lo que no rige en este caso tal delimitación. Los padrones se encuentran fuera de la zona de ribera (ver plano y escrituras) por lo tanto fuera del dominio público del Estado.

Errónea invocación del derecho por los recurrentes.

Las disposiciones legales citadas por los recurrentes ediles no son de aplicación, debiéndose tener presente además la no retroactividad de las mismas como señalan todos los especialistas y juristas consultados:

Asociación de Escribanos del Uruguay: "En nuestra opinión, el pasaje de pleno derecho dispuesto opera para los fraccionamientos posteriores a la vigencia de la ley modificativa. Para los anteriores deberá en su caso procederse a la expropiación".

Arturo Iglesias. "En igual sentido se expresa el artículo 503 de la Ley N° 19.355. Al tiempo en que se solicitó y obtuvo la aprobación del fraccionamiento a la pregunta de ¿si en este caso la franja de 150 metros de ribera extendida o de protección integra es dominio público o privado? Cabe responder que, en principio, seguiría integrando el dominio privado como lo estaba anteriormente porque lo dispuesto en este asunto por la Ley de Ordenamiento Territorial solo puede ser aplicable a fraccionamientos que se aprueben con posterioridad a su vigencia pues la ley no dice que esto sea retroactivo a fraccionamientos anteriores y la norma original no dice que esa franja sea o pase al dominio público, como si lo hace la Ley de Ordenamiento Territorial". Y concluye: "los lotes ubicados entre la costa y la ruta 10 del fraccionamiento citado no salieron del dominio privado porque el fraccionamiento es anterior a la norma que así lo dispone y que no dice que sea aplicable con efecto retroactivo a fraccionamientos aprobados con anterioridad como lo es este".

SEÑORA PRESIDENTA.- Disculpe, doctor Villegas. Le rogamos que redondee la presentación para dar lugar a las preguntas, ya que disponemos de un tiempo acotado pues tenemos que recibir a otra delegación y debemos tratar una agenda intensa. No es nuestra intención coartarlo en el uso de la palabra. Si desea complementar la información, puede hacerlo por escrito.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- De acuerdo a lo señalado por Durán Martínez, las normas que invocan los recurrentes carecen de retroactividad. En conclusión, como dictamina la escribana Gnazzo, "no existen limitaciones legales ni administrativas al derecho de propiedad sobre dichos bienes".

Finalmente, tenemos que señalar que los bienes inmuebles han estado durante tres siglos en el comercio de los hombres.

Como señala Gnazzo: "El estudio de la titulación... muestra transmisión plena del dominio de todas las fracciones que los fueron describiendo".

Desde el punto de vista de la titulación, los hoy propietarios de los referidas fracciones tienen título idóneo, es decir, justo título. Hoy las fracciones se individualizan perfectamente, a través de un número de padrón. Por otra parte, fueron adquiridos de buena fe. No hay nada, ni un elemento, que desmorone o cuestione la rigurosidad con la que intervinieron los diferentes escribanos intervinientes. Al respecto, resulta revelador la

compraventa por la que el actual propietario adquiere los referidos padrones. En la misma, en el capítulo 1° de Antecedentes, se señala:

"Por escritura pública de Préstamo Hipotecario de fecha 12 de marzo de 1999, autorizada por el Escribano John S. Leaman Pastori, el Banco Comercial SA. otorgó un préstamo al señor Ricardo Costa da Costa cuya garantía hipotecaria son los bienes inmuebles de la presente compraventa". Y esa deuda pasó al Fondo de Recuperación del Patrimonio Bancario del Banco Comercial, administrado por Thesis Uruguay S.A. Por dicha razón, es que en la cláusula del Precio de la compraventa de referencia, celebrada entre Rey y Costa, se estipula que la parte sustancial del mismo 'se retiene para pagar la deuda hipotecaria que afecta a los inmuebles objeto de la compraventa y cuyas condiciones y forma de pago se detallan más ampliamente en el Convenio de Refinanciación' suscrito con Thesis".

Con esto queremos poner de manifiesto que la trasmisión operada a través de distintos negocios jurídicos en el correr del tiempo, desde 1810 a la fecha (compraventas, hipoteca) tuvieron numerosos controles notariales (incluso para otorgar un préstamo) y las correspondientes inscripciones en los Registros Públicos Nacionales, por lo que no bastan meras afirmaciones, generalidades y especulaciones para destruir negocios que constan en escritura pública, controlados por escribanos, inscriptos en los Registros y con actos administrativos que dictó la Intendencia que fueron generadores de derechos.

Dejaremos a la comisión la exposición íntegra a fin de que se incorpore como material para la Cámara de Diputados.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Hemos escuchado con atención la presentación por parte de la Administración, que nos ha ilustrado con varias referencias de la doctrina. El maestro Couture decía que el derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando. Entonces, más allá de la doctrina me parece que tendríamos que comenzar a poner pienso, porque si fuera tan clara la situación no tendríamos tantos informes. Si yo fuera edil departamental de Maldonado, en este momento estaría preguntando a la Administración cuánto gastó y cuánto va a recaudar, porque tantos informes debe ser una erogación importante.

No creo que esté tan claro el tema de la propiedad porque, de lo contrario, no hubiésemos pasado tanto tiempo solicitando informes y tratando de sustanciar el tema, como se afirmó aquí. Además, no creo que ningún doctrino pueda declarar la propiedad. Tenemos instituciones que son las que definen la propiedad.

Con respecto a lo que se presentó por parte de la Intendencia de Maldonado -que se repartió en la sesión anterior-, me parece que debemos dejar en claro algunas cosas. Nosotros estamos actuando, de acuerdo con la Ley N° 18.045, por delegación de la Cámara de Representantes, que es la que define cuál es la forma de trabajar en estos temas, en los plazos que determinan la Constitución y la ley. Por tanto, convocamos -podemos convocar, pues no estamos obligados a convocar a nadie; fue lo que hicimos en esta oportunidad- a los recurrentes y, también, a la Administración con la finalidad de proveernos de mayor información ante la voluminosa cantidad de folios que nos presentaron, para analizar el tema al que recién se hacía referencia. El señor prosecretario de la Intendencia decía que estos bienes ingresaron al dominio público en 1810, y si se analiza la cantidad de folios presentados, es impresionante.

Quiero hacer dos preguntas a la Administración. En el folio 479 el director de Hacienda, señor Luis Eduardo Pereira, el 23 de diciembre de 2015, toma la decisión de que se emitan las planillas para los tributos correspondientes. Me gustaría saber cuáles son los tributos correspondientes; entiendo que se refiere a la contribución rural, porque se trata de bienes rurales.

Ya que está presente, en el folio 480, me llama la atención el texto de la directora Adriana Graziuso, que dice que, teniéndose presente las apreciaciones jurídicas del señor director general de Hacienda que anteceden, además de las resultancias e informes de este expediente y de los accionamientos judiciales que ya carecían de objeto, si se consideran válidas e irrefutables las conclusiones jurídicas del señor director general de Hacienda en cuanto al dominio de los bienes de referencia, compartiendo su afirmación de que todos los funcionarios públicos tenemos responsabilidad civil, penal y administrativa por nuestros actos funcionales, especialmente si fuesen dolosos o en conjunción de intereses privados.

La verdad, leyendo este comentario de la directora general de jurídica, entiendo que el director general de Hacienda es quien analiza los informes jurídicos y ella da por bueno el informe del director general de

Hacienda. Entonces, me gustaría saber si existe un informe de la directora general de jurídica que haya evaluado esto y si en realidad existe el documento que acredite la propiedad, porque el tema de fondo aquí es si se pudo comprobar la propiedad. Que los bienes están en el dominio público- privado me parece que ha sido extensamente analizado; el tema de fondo está en si la propiedad se pudo probar o no.

En cuanto a si se puede recurrir o no, la única duda que tengo es cuándo se publicó la Resolución N° 03843/2017 o de qué manera la Administración loa hizo pública para que los señores ediles y la población de Maldonado se pudieran enterar de tal decisión.

Son las dos interrogantes que tengo.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Voy a ser muy concreto. Haré dos preguntas, porque el tiempo ha avanzado y tenemos una larga agenda por delante.

Creo que se va generando una moda entre nosotros en cuanto a decir que no vamos a debatir ni a hacer afirmaciones o valoraciones de tipo político y que solo vamos a preguntar, pero después hacemos las dos cosas: preguntamos y hacemos valoraciones. Yo también haré una, porque, ya que está de moda, quiero reivindicar mi derecho.

Supongo que si se gastó mucho o poco en los informes jurídicos y las consultas que ha hecho la Intendencia no es competencia de esta Comisión ni del Parlamento nacional. Serán los mismos ediles que comparecieron aquí u otros los que, eventualmente, en el ejercicio del contralor del Ejecutivo departamental, tendrán los instrumentos para ocuparse de ese tema; a mí me importa bastante poco. Me importa mucho lo que tenemos que resolver, porque esa es nuestra responsabilidad, y sobre eso quiero hacer dos preguntas.

Creo que en el tema de la admisibilidad, la posición de la Intendencia ha quedado sobradamente fundamentada -se comparta o no- con todas las referencias que se hicieron en la exposición inicial. Con respecto a la objeción de los ediles en cuanto a que esto no se sometió a aprobación de la Junta y a la posición de la Intendencia en ese sentido, creo que habrá que releer la versión taquigráfica y el escrito que acaba de ser leído para repasar los argumentos, pero han quedado debidamente expuestos.

Quiero concentrarme en dos aspectos. Uno es el mismo asunto que planteaba el diputado González, que también me preocupa. Desde el punto de vista de la acreditación de la legitimación dominial, me interesaría -aunque hubo un largo parlamento con relación a eso- que se nos dijese -para ayudarnos en el estudio y en la lectura-, a modo de índice, específicamente, de dónde surge, a criterio de la Intendencia, la acreditación de la propiedad, tanto de los informes doctrinarios -que para mí, sin duda, tienen mucho valor- como de las actuaciones administrativas. No pido un largo desarrollo sino, simplemente, que se nos diga -a título de índice o en grandes titulares- cuáles son los elementos que debemos tener en cuenta a la hora de analizar este tema para entender la posición de la Intendencia. Reitero que incluyo allí los informes jurídicos y académicos que se hayan encomendado, así como los informes de los servicios de la intendencia o los pronunciamientos administrativos que al respecto integren el expediente.

La otra consulta tiene que ver con los juicios que se han venido incoando con relación a estos asuntos, porque los recurrentes agregan una sentencia del Tribunal de Apelaciones de 2do. Turno con relación a una sentencia de la jueza letrada de 6to. Turno de Maldonado. Tengo entendido que está referida a un asunto similar pero diferente a este que estamos analizando, porque -se lo pregunté a los ediles- el asunto que ha sido recurrido se procesa en el ámbito de Juzgado de 5to. Turno. Quisiera saber qué coincidencia o qué similitud hay entre un caso y el otro porque, en función de esta sentencia confirmada en segunda instancia, se nos dice que esta es la misma suerte que va a correr, de forma inexorable, el otro juicio, el que está referido específicamente al bien que ha sido motivo de litigio y de controversia. Pregunto esto porque, entre otras cosas, el fundamento que utiliza el Tribunal de Apelaciones, y que había utilizado la jueza de primera instancia de 5to. Turno tiene que ver con una disposición de la ley de presupuesto del actual período de Gobierno, en la que se establece que, en caso de predios que exhiban fraccionamiento, el traslado al ámbito del dominio público es de pleno derecho. No sé si ese mismo efecto jurídico se produciría en este caso, si es que en este caso hay o no fraccionamiento y si eso es relevante o una condición determinante a los efectos de que se provoque la misma consecuencia.

Esas son las dos preguntas que quería formular.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- En primer lugar, quiero saludar a la delegación de la Intendencia de Maldonado.

En segundo término, hago mías las palabras del señor diputado González con respecto al tema de la pertinencia o no de las actuaciones de la Comisión que integramos en cuanto a cómo son los procedimientos para analizar el recurso presentado ante la Cámara y, por ende, delegado a la Comisión.

Quizás sea reiterativo, pero voy a hacer dos cuestionamientos. El primero de ellos tiene que ver con lo que han manifestado los dos diputados que me precedieron en el uso de la palabra, y lo haré porque, sinceramente, me genera dudas esta situación. Yo no tengo formación jurídica; por lo tanto, quizás me tengan que aclarar las dudas, y pido que sean breves.

Quisiera saber cómo se ha probado la propiedad. Nosotros tenemos como referencia dos resoluciones, una del 5 de julio de 2005 y otra del año 2006. En la segunda, la del año 2006, lo que exige el Gobierno departamental es que el particular presente acreditación de la propiedad del bien y, uno, no siendo formado en el tema, ve que el particular opta por la vía judicial en los años 2010 y 2011, no para reivindicar la propiedad, sino para pretender el cobro del tributo. Entonces, uno entiende que no pudo probar la propiedad. Quisiera saber cuáles son los elementos que la prueban.

Por otro lado, no comprendo la interpretación de la Administración con respecto al tema de la transacción -tomo la lectura del prosecretario, doctor Villegas- ni cómo se llega a la desestimación de las acciones judiciales por parte del privado, producto de que hay una emisión del tributo. Interpreto que la Intendencia, en cierta forma, condiciona al privado a la emisión de los recibos de contribución inmobiliaria siempre que haya una desestimación judicial. Entiendo que para eso hay una renuncia, por parte de un demandante, de un camino que había elegido y que eso podría tener mayores consecuencias para la Administración. Por lo tanto, la Administración estaría tomando una posición ventajosa y habría un renunciamiento.

Sinceramente, esto es lo que me genera dudas.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- En cuanto a la pertinencia del trabajo de la Comisión, en la presentación inicial de la Intendencia se dejó claramente establecido su voluntad de comparecer desde ese mismo momento a esta instancia.

A nuestro entender, lo primero que debe analizar la Comisión y la Cámara es la admisibilidad del recurso, es decir, si cumple con los requisitos formales para ser admitido, de temporalidad y en cuanto a que no sea un acto susceptible de ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es decir, el alcance de la petición de la Intendencia es que exista un previo pronunciamiento al respecto, que es lo que, además, establece el artículo 3° de la Ley N° 18.045.

En cuanto a los costos, la única consulta que solicitó esta Intendencia para expedirse en función de lo que había previsto la Administración anterior, fue al profesor de la Universidad de la República Arturo Iglesias y resultó absolutamente honoraria porque, como me anota la doctora Graziuso, es un investigador. En virtud de esa circunstancia, dicha consulta no generó ningún costo para los vecinos de Maldonado.

El señor diputado Abdala y quienes lo precedieron en el uso de la palabra preguntaron de dónde surgen elementos concretos para probar la propiedad. En el expediente administrativo que se adjuntó, el 2009- 88- 01- 02276, a fojas 2 y siguientes, surge una serie de informes registrales expedidos por el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria, de Maldonado. Específicamente, a fojas 79 y siguientes, surge una compraventa celebrada entre Ricardo Daniel Da Costa, por una parte, y por otra, Jorge Cristian Rey, autorizada el 30 de agosto de 2005, inscrita en la Dirección General de Registros definitivamente el 21 de abril de 2006.

Es decir que la propiedad no está acreditada con artículos doctrinarios, de prensa ni de otra naturaleza, sino que hay escrituras que, como dijimos en nuestra exposición inicial, se han producido a lo largo de tres siglos.

Además, existe una serie de informes, de la Asociación de Escribanos del Uruguay y de distintos juristas, que contribuyen a sostener que estos bienes inmuebles pertenecen al dominio privado.

¿Qué particularidades presenta esta situación? Hay una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que, pese a no expedirse específicamente sobre el tema de la propiedad, señala en la cronología de los hechos que el bien salió del dominio fiscal en 1810 y fue vendido en varias oportunidades.

Otras particularidades de este caso son los actos administrativos que fue dictando la Intendencia, ya en 2005 y 2006, que sostuvieron y legitimaron la propiedad al privado. Dichos actos administrativos no fueron revocados; adquirieron estabilidad con el tiempo y, al decir de Durán Martínez, son cosa juzgada administrativa, con lo cual es una situación única y singular, diferente a cualquiera de los otros reclamos que podrían presentarse a la Intendencia de Maldonado.

Por otra parte, en cuanto a los tributos, estamos hablando de padrones urbanos, como surge de los títulos y de la información registral a la que hemos hecho referencia. Como bien debe saber el señor diputado Asti, quien fuera director de Hacienda de la Intendencia de Montevideo hace algunos años, estamos hablando de tributos inmobiliarias, es decir, contribución inmobiliaria urbana y otros tributos que se cobran conjuntamente.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Desde la presentación inicial hasta ahora se ha hablado de inmuebles rurales, y me extraña que ahora se haga referencia a inmuebles urbanos. Por eso, me gustaría que se precisara en qué período los inmuebles pasaron de ser rurales a urbanos.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- En 1964, cuando el trámite fue aprobado -quizás los escribanos puedan abundar- por la Junta Local de San Carlos.

En cuanto a la transacción, que es un tema técnico, hicimos un análisis bastante profundo respecto de la existencia de actos administrativos, porque acá no hubo recíprocas concesiones, sino un acto administrativo sujeto a una condición, y mencionamos la doctrina que postula la validez y la vigencia de ese tipo de actos sujetos a condición. Las resoluciones de 2005 y 2006 también estuvieron sujetas a condición.

En este caso, la condición, a nuestro entender, fue un acto de buena administración.

Los informes referidos surgieron a partir de las actuaciones administrativas. Con posterioridad a esos informes, se continuó el trabajo interdisciplinario -porque es un tema que tiene diversas aristas-, hasta la consulta al doctor Iglesias y el dictado de la resolución. Efectivamente, la directora general de Asuntos Legales se expidió en el curso del expediente y la opinión de la Dirección General de Asuntos Legales figura en las actuaciones administrativas que están a estudio de esta Comisión.

Respecto de la titularidad, el escribano Suárez hará alguna precisión.

SEÑOR SUÁREZ (Eduardo).- Sin duda, se produjeron diversos informes en muchos años, pero desde el punto de vista notarial, nosotros tenemos escrituras, que es la forma de probar la titularidad, sin ir a las de 1810 y sucesivas hasta 1849, que parece un exceso. Lo que sí cubrimos son los últimos treinta años, aportando escrituras desde 1965 en adelante, títulos hábiles de diversos escribanos -muchísimos escribanos-, actuando ya sea con respecto a este padrón o a los linderos. En estos figura la descripción conforme al plano del agrimensor que actuó en el año 1964, y todos los sucesivos títulos, hasta llegar a la escritura del señor Rey, fueron inscritos y repito que actuó una gran cantidad de escribanos.

O sea que para nosotros la titularidad está por demás probada, conforme a las disposiciones del Código Civil y de la Ley N° 12.802, que avalan que con treinta años de título hábil y posesión pacífica, se acredita la titularidad.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- En la exposición del asesor notarial de la Intendencia, se hizo referencia a titularidades logradas a partir del año 1964. Se dijo que se habían analizado desde el año 1964, y hago esta acotación porque se trata de una fecha posterior a la ley de centros poblados y al Código de Aguas, que en cierta forma tienen que ver con algunas cuestiones que estamos planteando acá.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- Lo que dijimos fue que en el año 1964 adquiere la calidad de urbano. Escrituras y enajenaciones han existido desde 1800.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Es un tema realmente complejo.

Nosotros hemos analizado que hay dificultades por parte de los particulares que alegan derechos sobre estos inmuebles que se encuentran en la franja costera. De los antecedentes que estamos estudiando surge que tres particulares acudieron a la Justicia a los efectos de que se determinara la propiedad, para que se pudiera cobrar contribución inmobiliaria, porque eso genera derechos y la Justicia de Maldonado reiteradas veces, incluso con apelaciones del tribunal civil de segundo turno, ha rechazado los derechos invocados por los particulares. No obstante, ahora la propia Administración determina una titularidad que los particulares no pudieron acreditar y por eso recurrieron a la Justicia.

Por eso, pregunto expresamente a qué se referían los juicios de esos particulares que reclaman derechos en la zona de Edén Rock, al lado de la bolla petrolera, muy cerca de José Ignacio. Uno de los juicios fue en el Juzgado de Maldonado de 5o. Turno, otro en el de 6o. Turno y, además, está la apelación que se perdió en el Tribunal Civil de 2o. Turno y este, que también se está tramitando en el Juzgado de 5o. Turno. Digo esto, porque la Intendencia también fue contraparte.

SEÑORA GRAZIUSO (Adriana).- Esos juicios se refieren a otros padrones, no a estos. Son padrones linderos.

En esos juicios no existían las resoluciones administrativas de las que estamos hablando, en las que se daba viabilidad y se consideraban que eran privados. Lo único que tenían esos juicios eran bloqueo de contribución inmobiliaria y, además, las sentencias no están ejecutoriadas.

Si examinamos las sentencias, se aprecia que, en términos generales, se confunde ribera, o sea la playa, con la zona de 150 metros y el tribunal hace una aplicación retroactiva de la Ley N° 19.355. No están ejecutoriadas y no sabemos cuál va a ser la suerte de esas sentencias.

En cuanto los padrones Nos. 924 y 927, que son los que nos ocupan en este momento, puedo decir que existe un bloqueo del año 1995. ¿Por qué se bloqueó en el año 1995? Por una interpretación de la doctrina de una escritura hecha por un escribano en el año 1949, porque la Intendencia entendió que por esa escritura se había cedido a la Intendencia el dominio público de esa franja. O sea que estamos ante una interpretación doctrinaria y no ante la existencia de títulos.

Las medidas cautelares como los bloqueos tienen que tener una continuidad hasta cierto punto y luego hay un pronunciamiento definitivo de la administración. Lo único que hizo la administración fue bloquear y no se inscribió en ningún lado esa medida. Es decir que no pidió a la Justicia que se reconociera la propiedad. Lo único que hizo manu militari fue cortar el cobro de la contribución inmobiliaria. A través de eso, se le fue pidiendo a los interesados que presentaran la documentación. Hicieron sucesivos petitorios, hasta que en el año 2005 se dio viabilidad a una construcción, con la condición de que se presentaran los títulos que faltaban.

Cuando cambió la administración, a la misma escribana Tochetto, que había informado favorablemente que era propiedad privada, se le pidió un nuevo dictamen. La escribana reiteró su dictamen de que se trata de propiedad privada y que está probado. Esto figura en el expediente físico en los dictámenes de la escribana Tochetto, que aparecen en las fojas 56 a 59.

Cuando la escribana hizo ese dictamen, pasó al nuevo director de asesoría notarial, quien estableció que, ante un nuevo cambio de gobierno, debería haber una posición institucional frente a un tema tan trascendente, para unificar criterios con la asesoría jurídica, que luego tendría que eventualmente litigar. O sea que se cambió el criterio, fue a la asesoría jurídica, se desoyó a la escribana Tochetto, que había dictaminado dos veces, y se cambió la posición jurídica. Además, se pide constantemente a la persona que termine de acreditar su legitimación dominial. Presenta los títulos y se interpreta que no son suficientes. Por ello, se acude a las posiciones doctrinarias que agrega la parte.

Ante todos esos estudios doctrinarios, llega un momento en el gobierno anterior, que la Administración del señor De los Santos ordena que la documentación sea enviada a la Universidad de la República, para que la doctrina dictamine sobre el caso. Del expediente surge que se redacta una consulta, pero, al parecer, nunca se mandó a la facultad. Pasaron los años y nunca se mandó; eso quedó muerto. Por eso, la parte inició los juicios ante la inactividad de la administración.

Ante un nuevo petitorio de la parte, en esta Administración se continuó con lo ordenado por el intendente De los Santos en cuanto a que el expediente sea estudiado por la Universidad de la República. Es así que se

envía y es estudiado por el escribano Iglesias, para interpretar todos los títulos. El escribano Iglesias asume el estudio como investigador, los interpreta y concluye en que es de propiedad privada. Es tan simple como eso.

Está la petición de la parte y el cumplimiento de lo que había ordenado el intendente De los Santos en cuanto a que fuera enviado a la Universidad para interpretar toda la titulación.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- En realidad, el cambio de la posición que había sido tradicionalmente sustentada por las distintas administraciones desde los años noventa, se produjo el 5 de julio de 2005, cuando se determinó que: visto lo informado, se notifique al gestionante la viabilidad de la propuesta, debiendo ajustarse a la normativa nacional y departamental vigente. Y se agrega que serán cometidos a la Dirección General de Planeamiento Urbano y Territorial y a la Dirección de Asesoría Notarial los controles correspondientes. Finalmente, se establece que, cumplido con lo anterior y con las instancias correspondientes, se autoriza la emisión de contribución inmobiliaria. Está firmado por el intendente Luis E. Pereira. Se trata de la Resolución N° 2987, de 5 de julio de 2005.

Cabe destacar que en ese momento la administración iba a cambiar y esto provocó que en 28 días hábiles se produjeran 16 pases del expediente, con la firma del intendente Luis Eduardo Pereira y del secretario general, el doctor Álvaro Villegas. Esto sucedió dos días antes del término del período de gobierno y de la asunción del nuevo intendente. Y hay resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo donde ya se habían discutido estos derechos. El TCA había votado por la unanimidad de sus cinco miembros que no había que emitir la contribución inmobiliaria. Eso es lo que se nos ha informado y es lo que nos llama poderosamente la atención. No quiero hacer apreciaciones, pero no puedo dejar de hacer referencia a lo que se originó el 5 de julio de 2005.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- No es así. La propia sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a la que alude la señora diputada, refiere a la tramitación de un permiso de construcción. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo refiere, precisamente, al permiso de construcción y señala en forma expresa que no se expide sobre la propiedad. Por cierto, la materia de la propiedad es absolutamente ajena al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como bien se dice en esa misma sentencia. Si la diputada la lee en forma íntegra, va a entender lo que se expresa en ese fallo.

Además, en la parte de la cronología de los hechos de esa sentencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deja en claro que el bien tuvo salida fiscal en 1810 y que, además, el inmueble fue objeto de diversos negocios jurídicos entre particulares a lo largo de las décadas, y diríamos que de los siglos.

En cuanto a la singularidad de la situación, debería llamar la atención que esa resolución de 2005, a la cual refiere la diputada, nunca fue revocada por parte de las dos administraciones que siguieron, cuando si hubiese sido ilícita, inválida o hubiera estado bajo sospecha, perfectamente podría haber sido revocada durante esos años, pero no fue así. Lo que ocurrió fue que, por acto administrativo de 2006, firmado por el entonces intendente Óscar de los Santos, a fin de dar curso a la resolución de 2005, se dicta un acto complementario y lo que llama la atención es que durante diez años no se le dé una respuesta definitiva al administrado. Eso es lo que debe llamar la atención.

En cuanto al tema de la singularidad de las actuaciones, dentro de las diversas pretensiones que ejerce el privado ante la existencia de actos administrativos de 2005 y de 2006, que reconocen derechos, justamente una diferencia sustancial con cualquier otro caso, es que en sus pretensiones se persigue una acción de cumplimiento de los actos administrativos dictados por la propia Intendencia. Eso hace que sea una pretensión única, que no existe en ninguno de los otros juicios a los que hacen referencia los recurrentes.

SEÑORA ARAÚJO (Mary).- A mí me sigue quedando una duda. Quiero hacer referencia a la resolución Nº 2987 del año 2005 que condicionaba la puesta en práctica de esa resolución -que finalmente no se cumplió- a la demostración de la titularidad del bien.

En el año 2006, después de que esto pasara a la comisión de fraccionamiento, cambia el gobierno y, de alguna manera, se ratifica, cuando el director de la asesoría notarial dice que se trata de un tema trascendente, tratándose de la faja costera, un bien patrimonial de todos los uruguayos -esto ya lo sabemos, por lo que no voy a abundar en el tema-, y hace ver que ha habido un cambio en el organigrama. Entonces, opina que tendría que pasar a la Dirección General de Asuntos Legales, que es la que se debería expedir. Esa dirección

devuelve este asunto a la asesoría notarial para que se haga un estudio pormenorizado, porque hasta entonces seguía sin poder comprobarse el tema de la titularidad de la tierra.

Después, viene el informe de la escribana, mucho más exhaustivo, donde se va concluyendo sobre la titularidad del bien por parte del nuevo propietario, que ya no era el señor Daniel Costa, sino el señor Rey. Entonces, pregunto si la Intendencia, los escribanos de la Intendencia o, inclusive, el Colegio de Escribanos pueden determinar la propiedad de un bien o si es el registro nacional el que debe hacerlo. Y lo que más nos preocupa son los ciento cincuenta metros de la ribera.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- No se me respondió la forma ni la fecha de publicidad de la resolución 3843/2017, cuándo fue publicada en la página web o cuál es la forma de comunicación que se tiene para dar publicidad a las resoluciones de la Intendencia de Maldonado.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- En primer lugar, quisiera saludar y agradecer la presencia en el Parlamento de la delegación de la Intendencia.

En segundo término, hay tres o cuatro puntos que sería importante aclarar en pocas palabras y en forma concreta, porque vengo escuchando las distintas exposiciones y, en un asunto tan complejo, se superponen temas. Uno tiene que ver con las dos resoluciones, una de 2005, durante la administración Pereira, y otra de 2006, durante la administración De los Santos. Quisiera saber si entendí bien lo que están queriendo expresar. A continuación de la resolución del intendente Pereira, en la administración De los Santos, se retoma lo que esa resolución había dictaminado. A su vez, ustedes hacen referencia a dos informes sobre la acreditación de la propiedad por parte de la escribana Tocheto. Me gustaría ubicar en el tiempo esos informes con respecto a las resoluciones de los dos intendentes.

Por otra parte, quisiera saber si entendimos bien cuando se expresa -según yo comprendí- que la administración De los Santos, no conforme con los informes de la dirección notarial de la Intendencia, solicita que se tramite un pedido de asesoramiento a la Universidad de la República, que fue cumplido posteriormente, en la actual administración, a partir del año 2015. Entonces, me gustaría que en pocas palabras se pudiera sintetizar ese proceso, porque nos resulta bastante difícil a todos seguir el hilo de un tema tan complejo.

Otra pregunta que no me quedó del todo clara tiene que ver con cuántos tipos de juicio están o estuvieron en marcha, y cuáles tienen que ver con los padrones afectados por el recurso impuesto actualmente por los ediles de la Junta Departamental, que hoy tenemos sobre la mesa.

Gracias.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Mi intervención tiene que ver con dos cuestionamientos, pero no voy a negar que va a haber algunas consideraciones.

El prosecretario general, doctor Villegas, hacía referencia a los distintos juicios que ha habido y a pronunciamientos del TCA. Estamos ante una posibilidad de emisión de contribución inmobiliaria sobre un padrón pero, en definitiva, ¿para qué? |Esa es la cuestión que debemos tener en cuenta para el goce pleno de los derechos de sus propietarios o quien reivindique la propiedad.

Estamos hablando de un valor muy sustantivo, sobre todo, quienes venimos de departamentos costeros. Me refiero a la vulneración de la faja costera y a la continuidad de la trama urbana hacia un ámbito que el país ha definido preservar desde hace décadas, no solamente desde el punto de vista ambiental sino también del derecho del uso público. Esa es la discusión que tenemos acá.

Cuando las administraciones comiencen a reconocer, a través de la emisión del tributo, o lo que sea, va a venir el reclamo de la construcción en el área. Sinceramente, esto es para nosotros el fondo del debate. Creo que también lo es para quienes interponen el recurso y la propia administración, producto de las definiciones que tenemos que, indudablemente, son diferentes.

Quiero consultar a la administración si existen más juicios de este tipo, o sea, de reivindicación por parte de particulares de la pretensión de pagar tributos sobre áreas que afecten o que estén sobre la franja costera.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Quiero ir un poco para atrás porque ha habido mucha información, pero en algún momento me perdí.

La resolución que tomó la Intendencia de Maldonado en julio de 2005, bajo la administración Pereira, se debió a una solicitud de quien presuntamente era el titular de esos inmuebles para construir ocho viviendas en esos padrones que dicen que son suyos y que podrían o no estar afectados por limitación de construcciones en la faja costera.

Esa es mi pregunta para ubicar el asunto, porque creo que nos hemos ido mucho al tema de la propiedad y no al origen de la solicitud del particular que motivó la resolución de julio de 2005.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS (Pablo).- Agradezco la visita de los representantes de la Intendencia.

Hemos estado leyendo con atención todos los documentos que nos han ido enviando. Creo que la Comisión se va tomar -por lo menos, eso es lo que pretendo- un tiempo para analizar a fondo esta temática.

Por supuesto que -tal como lo señala la Constitución- primero consideraremos si se interpuso el recurso en tiempo y forma y, luego, analizaremos el fondo del asunto.

De todos modos, después de considerar todo este tema, quiero hacer una reflexión y tiene que ver con la forma de resolver este asunto.

Todos, más o menos, tenemos una opinión formada acerca de cuáles son las cosas simpáticas y políticamente correctas con relación a la propiedad de los bienes públicos y a la propiedad de los bienes privados. El tema es que, muchas veces, tomamos bastante a la ligera lo que corresponde hacer de acuerdo a derecho. Acá no hacemos lo que se quiere ni lo que se puede; tenemos que hacer lo que se debe.

Por consiguiente, más allá de que pueda gustar más una solución u otra -y hablo exclusivamente desde el punto de vista político-, políticamente lo que debemos hacer primero que nada es responder al orden jurídico. Yo no creo que la respuesta política pueda ir por sobre el orden jurídico. Por consiguiente, hay que realizar un análisis pormenorizado y a fondo de qué es lo que corresponde hacer desde el punto de vista jurídico. Si eso coincide con la simpatía que podamos tener por una solución de políticas públicas, fantástico. De lo contrario, deberemos resolver en contra de las simpatías políticas o de que nos guste o no lo que pueda opinar la opinión pública.

Creo que el primer deber que tenemos como gobernantes, como personas públicas, es abocarnos de lleno al análisis de qué es lo que corresponde hacer jurídicamente.

Quería hacer esta reflexión que creo que va más allá del análisis y de las opiniones que todos podamos tener sobre el fondo de este asunto.

Muchas gracias.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Creo que vamos llegando al punto neurálgico de todo esto. Desde las distintas bancadas estamos centrando la preocupación en un aspecto que, para mí, es verdaderamente central. Lo sugirió la diputada Arrieta y los diputados González, de los Santos y Asti, lo acaba de reiterar el diputado Iturralde, y yo voy a tratar de sintetizarlo en dos palabras

A mí me resulta muy importante que la Intendencia nos diga desde el punto de vista jurídico -más allá de la acreditación que se pueda argumentar del derecho de propiedad o la legitimación dominial del interesado-, específicamente en ese lugar donde autorizó -por lo tanto, reconoció el derecho del privado-, desde el punto de vista del dominio público y de la legislación vigente en materia de ordenamiento territorial en qué basa su posición de que, efectivamente, allí se puede autorizar una construcción privada tratándose de la faja costera.

Además, quisiera saber en qué medida, la disposición a la que yo hice referencia y que hace referencia la sentencia del Tribunal de Apelaciones -artículo 503 de la Ley de Presupuesto- opera en este caso o no opera. Esa disposición establece que en esa franja costera los predios privados fraccionados pasan automáticamente, o de pleno derecho, al dominio público. ¿Por qué razón la Intendencia -y perdóneseme el tono interpelante con el que estoy planteando el tema- entiende que no es aplicable en este caso? ¿Por qué razón entiende que

en este caso es perfectamente factible que esa franja costera o ese espacio que, desde otro punto de vista debería considerarse espacio público, puede ser de dominio privado?

Este aspecto es medular y creo que en beneficio de la propia Intendencia sería muy importante que se aclarara de manera contundente.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- Entendemos que no se aplica la ley porque no hay un fraccionamiento posterior a su aprobación. Además, así está establecido en los diferentes negocios jurídicos y, por así corresponder legalmente, no va a haber tampoco una urbanización en los términos que hicimos referencia en nuestra intervención.

Conectando con una pregunta de algún otro diputado, digo que hubo en su momento una consulta de viabilidad, que es muy diferente a un permiso de construcción. Hablo de una consulta de viabilidad, como hubo en 2005, frente a otros proyectos impugnados ante la Cámara de Representantes y que no prosperaron por diferentes tipos de requisitos.

Entonces, no hay urbanización y no va a haber. No se aplica la ley porque no hay un fraccionamiento posterior sino que hubo un fraccionamiento anterior.

Esto es en cuanto a los temas de la dominialidad.

En cuanto a los informes de la escribana Regina Tocheto, debo decir que se produjeron en dos períodos diferentes de gobierno.

Voy a complementar algo que dije anteriormente. En caso de que se presente algún permiso de construcción va a tener que cumplir con todos los requisitos que establece la ley, y dentro de estos figuran los requisitos en materia ambiental y la competencia específica que tiene en el tema la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Si hay alguna sensibilidad o preocupación al respecto, será esa la instancia -y no esta- en la cual se tendrán que considerar y evaluar los eventuales temas constructivos en caso de que se presente alguna especie de permiso de construcción. En esa instancia se evaluarán los temas de ordenamiento territorial y medio ambiente. Aquí lo que se hizo fue reconocer o complementar dos resoluciones de 2005 y 2006. En cuanto a los informes de la escribana Regina Tochetto, uno es del 1º de julio de 2005 y el otro se produjo en la otra administración, dada su autonomía técnica, el 14 de diciembre de 2005.

Este es el único juicio en problemas de la costa que tiene como causa el dictado de actos administrativos del intendente, de acuerdo con el contenido que tuvieron los mismos. Dentro de sus pretensiones, están las referentes al cumplimiento del acto administrativo; en este caso, del 2005, que no fue revocado sino complementado en 2006.

En cuanto al aspecto a que hacía referencia el diputado, sobre la divulgación de la resolución, que hace a la temporalidad del recurso, debo decir que esta resolución se publicó en el sitio web, en el Diario Oficial, porque eventualmente podrían existir terceros que tuvieran intereses directos, personales y legítimos para recurrir; por eso correspondía su publicación en el Diario Oficial. La doctora Graziuso va a dar la fecha de la publicación allí.

Entendemos que se dieron dos instancias por las cuales precluyó la temporalidad de la acción para los ediles. En primer lugar, porque lo que se exige es el conocimiento, no la publicación, y el conocimiento se dio en determinada sesión de la Junta Departamental del mes de julio a la cual hemos hecho referencia en la contestación del recurso ante la Cámara. Eso lo evaluará esta Comisión.

Por otra parte, una vez publicado en el Diario Oficial, podría haber existido un segundo plazo constitucional por parte de los ediles para interponer el recurso, ahí sí en forma válida, y tampoco lo hicieron. Por lo que entendemos que ese segundo plazo que se reabrió también precluyó y, en ese sentido, adjuntamos una consulta del doctor Correa Freitas.

En cuanto a la fecha de publicación, a fin de dar el dato cierto al diputado, le pido a la doctora Graziuso que informe a la Comisión.

SEÑORA GRAZIUSO (Adriana).- El 7 de agosto se publica en nuestra página web. Todos sabemos que no es obligatoria la publicación de las resoluciones del intendente, pero lo hacemos por razones de transparencia. Me preguntarán por qué se demoró dos meses; ello se debe a que estamos atrasados en la publicación de las resoluciones por un tema informático. El 22 de agosto se publica en el Diario Oficial.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- Finalmente, en cuanto a los temas de protección de la costa en forma genérica, podríamos hablar largo y tendido de las medidas que tomó la Administración actual y las anteriores, pero entendemos que entraríamos en un camino de mérito y oportunidad, que no tiene que ver estrictamente con el estudio del recurso. Evidentemente, compartimos la protección ambiental de la costa, pero son cuestiones de mérito o de oportunidad y no tienen que ver con los temas jurídicos a estudio de esta Comisión.

SEÑORA ARAÚJO (Mary).- Quedó sin responder la pregunta sobre la resolución de 2005. Estaba condicionada a la demostración de los títulos, y la sucesiva de 2006 también. Quisiera saber si los escribanos por sí mismos, los directores de hacienda o la Asociación de Escribanos pueden determinar las propiedades y si no tienen que estar en el registro nacional.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- La resolución de 2005, que no fue revocada, se expide con respecto a una consulta de viabilidad. Al expedirse presupone la propiedad privada. Lo que supone la resolución es que los contralores correspondientes se efectivicen por parte de las direcciones competentes. Esos contralores se dieron por satisfechos cuando, entre otras cosas, se agregaron las escrituras, que están inscriptas en los registros. La escritura, los informes registrales, están adjuntos a los antecedentes que están a estudio de esta Comisión. Obviamente, ni la Asociación de Escribanos, ni la escribana Teresa Gnazzo, otorgan propiedad sobre un bien. Lo que sí son opinión caracterizada y unánime en el expediente con respecto al reconocimiento de la salida fiscal del bien, a los negocios jurídicos que se fueron produciendo durante el tiempo, así como también sobre las limitaciones al derecho de la propiedad, que en el caso no aplican por los diferentes motivos a los que nos hemos referido y nos remitimos.

SEÑORA ARRIETA (Elisabeth).- Vamos a tratar de ordenarnos en un tema tan complejo. Voy a hacer un breve comentario. A todos nos preocupa la costa, el ordenamiento territorial y el respeto a la ley, así como las directrices de ordenamiento de cada zona o región. No nos tenemos que confundir -insisto en las preguntas que he formulado- con respecto a la acreditación de la propiedad. Espero que se me responda sí o no. En definitiva, existieron informes de la Dirección de Asuntos Notariales basados en el estudio registral más las escrituras, complementados además con un profundo estudio de la Universidad de la República que fue solicitado por el intendente De los Santos. Quiero que se me responda concretamente si es así o no.

Todos decimos que solo vamos a preguntar y hacemos alguna pequeña reflexión, y es bueno porque nos ayuda a razonar. Existen cientos de padrones -lástima que no esté presente el diputado De los Santos; el departamento de Rocha es un ejemplo- en los que está acreditada la propiedad, se pagan las contribuciones inmobiliarias y, sin embargo, no se puede construir porque una construcción en esa zona estaría violando la ley de ordenamiento territorial y los decretos de las juntas departamentales a ese respecto. En Maldonado eso también sucede. Nos tenemos que centrar en el tema jurídico -como dijo el diputado Iturralde-, por un lado, la admisibilidad y, por otro, el tema de fondo. Todas las Administraciones se ocuparon del tema, más rápido o más despacio, unas interpretándolo de una manera y otras de otra. En definitiva, llegamos a un punto donde el quid de la cuestión es si la propiedad está acreditada, si corresponde que, de acuerdo con las facultades y obligaciones que marcan la Constitución y la ley, la Administración departamental, sea del signo que fuere y del intendente que sea, debe cobrar esos tributos que el contribuyente tiene la obligación de pagar, o no, como cualquier otro.

Tenemos que centrarnos en la acreditación de la propiedad, en si corresponde el cobro; si pueden construir o no, será otra historia. Llegado el caso podrán no construir nada, pero tendrán la propiedad igual si así se demuestra a través de cientos de años

Ahora que volvió el diputado Darcy De los Santos, reitero que hay cientos de padrones en las costas de Maldonado y Rocha que tienen acreditada la propiedad, el pago de contribución inmobiliaria, y no pueden construir porque una construcción estaría chocando con la ley de ordenamiento territorial. Son dos temas distintos. Debemos centrarnos en el tema del recurso. Dejo la pregunta planteada a los representantes de la Intendencia.

SEÑORA GRAZIUSO (Adriana).- Es cierto que tan privado era, que los registros siguen inscriptos como privados y aunque la contribución inmobiliaria estuviera bloqueada o hubiera enajenaciones, ante todo el mundo es oponible erga omnes esas inscripciones. Tan privado es que ninguna administración pidió la inscripción del registro de esas tierras a su nombre. Está todo a nombre de particulares durante más de cuarenta y cinco años. Ninguna administración inició acción alguna para que se declarase la propiedad a nombre de la administración.

SEÑOR VILLEGAS (Álvaro).- Y como estuvo bloqueado, antes estuvo desbloqueado. O sea que cuando se alude genéricamente a una política general, después habría que precisar de qué se está hablando.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Me siento tentado de hacer una reflexión final de carácter político, aprovechando que están presentes los representantes de la Intendencia de Maldonado.

En el período pasado hice el esfuerzo para participar en las audiencias públicas previas a la construcción del puente de José Ignacio, lo que en mi opinión desnaturalizaba bastante el modelo turístico que queríamos tener en esa zona de Maldonado y de Rocha. Participé intensamente, y creo que fue un grave error y se que se ha ido en un sentido muy contrario a lo que todos deseamos. Ojalá puedan preservar el interés en un turismo más natural. Al que le guste el modelo Cancún, que se vaya a lo que considere parecido, y al que le guste el turismo natural pueda mantenerlo preservado. Creo que eso se perdió, pero hay que seguir batallando. De todos modos, hoy hay derechos adquiridos y no se me va a ocurrir sacárselos a quienes los tienen.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Es cierto que nosotros tenemos un montón de padrones individualizados como particulares, a los que no se les cobra contribución inmobiliaria y eso permite las inhibiciones de construcción en determinadas áreas. Les cuento a quienes alguna vez han estado en la laguna de Rocha que esa lengua de ingreso -a 50 metros del mar y a 50 metros de la laguna- es una raviolera de la década del cuarenta; no recuerdo si es del año 1948 o 1949, y tiene quizás unos mil padrones.

Recuerdo que el señor diputado Iturralde participaba con una visión contraria a la que está esbozando hoy; no digo que es la que apoye, porque no se ha manifestado. En definitiva, lo sustancial es la certeza jurídica que podamos generar sobre el uso del territorio. Y para eso, el gobierno de Rocha no solo hizo una ordenanza costera que fue un trabajo interpartidario -se aprobó durante la última administración del Partido Nacional- y que ha tenido como sustento, por ejemplo, el plan de uso territorial entre lagunas, que es específico del territorio que está afectado directamente por la creación del puente. Después siguieron los sucesivos planes de uso territorial.

El tema que nos preocupa a todos es qué va a pasar de aquí en adelante con un recurso que, en definitiva, es muy caro para todos nosotros desde el punto de vista de la sustentabilidad. Este es el origen del debate. Entendemos que la administración debe tener la misma intención que podemos tener nosotros, quizás con una visión distinta.

Agradezco este debate porque permitió enriquecernos en una materia que nos apasiona.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Como suele decirse que el que calla otorga -aunque yo creo que el que calla no dice nada-, quiero decir que no abrí opinión sobre el fondo del asunto. Así que no puedo haber opinado en sentido contrario de lo que dije antes. A menos que se entienda que opinar que debe resolverse de acuerdo a derecho sea una opinión sobre el fondo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la visita de la delegación de los representantes de de Maldonado. Solicitamos que se anexe el documento referido.

(Se retira de sala la delegación de representantes de la Intendencia de Maldonado.- Ingresa a sala una delegación del Inisa)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida a la delegación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente integrada por la psicóloga Gabriela Fulco -presidenta- ; el señor Álvaro Viviano -director- ; la asistente social Betty Policar; la doctora Andrea Cafiro, y los doctores Diego Camaño, Gonzalo Medinai y Pablo Irisarri.

Han sido convocados a esta Comisión para expresarse sobre el proyecto relativo a las modificaciones al CNA y su adecuación al nuevo Código del Proceso Penal, que tenemos a estudio. Como han manifestado su interés en expresarse al respecto, esperamos que nos brinden su opinión.

SEÑORA FULCO (Gabriela).- Básicamente, venimos a manifestarles nuestra preocupación sobre algunos puntos y ausencias del proyecto a estudio.

Con relación al punto que tiene que ver con la medida cautelar, quiero contarles que el Inisa dispone del Centro de Ingreso, Estudio y Derivación, CIED, al que ingresan aquellos jóvenes con medida cautelar. En caso de encontrárselos culpables de la comisión de una infracción a la ley, el plazo para que el juez resuelva la libertad, la medida socioeducativa o la medida alternativa es de noventa días. Este plazo de noventa días ha sido un avance sustantivo para el Uruguay desde la creación del Código de la Niñez y la Adolescencia, y ha permitido al país avanzar cualitativamente en lo que tiene que ver con los plazos de este procesamiento, de estas instancias en las cuales el joven espera la resolución de su situación.

En el proyecto en curso, la modificación se iría de este plazo a 365 días, lo cual sería realmente trágico en todo sentido, inconveniente y lesionaría derechos adquiridos y protegidos.

En este plazo de noventa días, el CIED realiza un estudio en profundidad que últimamente ha sido alabado por el sistema de justicia por la mejora de la calidad de los informes técnicos, que tienen más profundidad -hemos estado trabajando mucho en ellos- y que forman parte de un cuerpo de asesoramiento para la medida a imponer o para la libertad, o sea, la medida alternativa o la medida de privación de libertad.

Teniendo en cuenta que estamos hablando de sujetos sobre los que recae la presunción de inocencia, el diseño de un programa de tratamiento y recuperación no viene al caso. Lo que sí hemos asegurado -porque el término de noventa días ya es bastante importante y puede coartar, cercenar o influir negativamente en los estudios- es que en ese plazo los adolescentes continúen en el área educativa que haya sido interrumpida. Por lo tanto, tenemos programas de primaria y de secundaria, más allá de la rutina que pueda haber en cualquier centro con algunas actividades de corte recreativo y de deporte.

La Ley N° 19.055 dispone para los casos de delitos graves un año de privación de libertad, de manera que estaríamos llegando a ese plazo de 365 días. Mayormente lo que se cumple cuando se impone la medida es entre doce y catorce meses y, en caso de encontrarse al adolescente culpable del delito del que se le tipifica, estarían restando dos meses para el diseño y la ejecución de un tratamiento de rehabilitación. Es algo que no tiene sentido y es uno de los puntos que más nos preocupa en lo que pueda ser la acomodación al nuevo Código.

SEÑOR CAMAÑO (Diego).- El Código de la Niñez y la Adolescencia establece, al día de hoy y con algunas modificaciones, que las medidas cautelares no pueden durar más de noventa días. Vencido ese plazo, el juez tiene que dictar la sentencia o dejar al adolescente en libertad.

Es importante señalar que ese plazo de noventa días, por un lado significó un avance en cuanto a los derechos de los adolescentes, y por otro ha servido a la institución para ordenar el trabajo a la interna. Eso ha permitido diferenciar lo que es el abordaje de un adolescente que está esperando el resultado de un juicio, al cual no se le ha impuesto ninguna medida socioeducativa, o sea que está en una situación de tránsito -si se quiere- o de diagnóstico -por eso de le llama Centro de Investigación, Estudio y Diagnóstico-, de aquel al que la justicia le declare la culpabilidad -es lo que sucede en la mayor parte de los casos de los adolescentes que ingresan al CIED-, a quien se le aplica ya una medida socioeducativa.

Hoy tenemos un centro con ese cometido y el resto del sistema funciona directamente en la ejecución de las medidas. ¿Qué sucede? Evidentemente, con la modificación del proceso penal de adultos hacia un modelo acusatorio -que significa que ya no van a ser los jueces sino los fiscales los que van a investigar-, se genera la necesidad de adecuar el proceso de los adolescentes. De lo contrario, por ejemplo, dado un mismo hecho en el cual participen adultos y adolescentes, tendríamos a un juez investigando en la parte de los adolescentes y a un fiscal investigando en la parte de los adultos. Esto en el interior sería absolutamente irrealizable porque el mismo juez tiene la competencia penal y la de adolescentes; o sea, tendríamos al juez y al fiscal investigando todo, lo cual echaría por tierra la reforma. Obviamente, es necesario adecuar y armonizar todo el sistema de investigación y conferírselo a los fiscales. Estamos todos de acuerdo con que es necesaria esa reforma. Ahora ¿qué sucede? Como en el proyecto se toma el modelo del Código del Proceso Penal y se

establece una serie de plazos y no se dice nada respecto a los noventa días, se genera este problema. No decir nada respecto de esos noventa días y establecer a texto expreso que los procesos no podrán exceder los seis meses en el caso de infracciones graves y el año cuando se trate de una infracción gravísima -esto está establecido al final del artículo 76- significa que se estaría aceptando que las cautelares pueden llegar a durar hasta un año. Eso significa, por un lado, un retroceso en los derechos establecidos hoy en el Código de la Niñez y la Adolescencia y, por otro, un efecto devastador sobre la interna, porque vamos a tener que empezar a mezclar a los adolescentes que están sujetos a cautelares con los que van a estar cumpliendo medidas. O sea que se va a desarmar el CIED en los hechos y el resto del sistema va a estar inundado por adolescentes que van a estar a la espera de un juicio. Esto realmente nos preocupa por lo que queremos plantear esta inquietud. No es fácil de resolver. Somos conscientes de que hay poco tiempo para hacerlo. Una forma es acortar esos plazos y, al respecto, tenemos algunas ideas que hemos intercambiado. Otra forma es incluir alguna mención a los noventa días cuando se hace referencia a las medidas cautelares. Igualmente, estoy hablando de mejoras que quizás no permitan mantener el estándar que tenemos hoy. Nuestro espíritu es tratar de mejorar lo que está a consideración del Parlamento y presentar alguna propuesta para evitar, por lo menos, volver a la situación de las cautelares largas e indefinidas.

Además, la angustia que genera esa incertidumbre en los adolescentes se traduce en problemas de convivencia en los centros, mucho mayor que la de los adultos. Reitero: un adolescente que está meses sin saber qué va a pasar con él genera una situación de angustia mucho mayor que la de un adulto y problemas de convivencia.

Por otro lado, hay algunas cuestiones prácticas.

La mayor parte de los adolescentes privados de libertad en el Inisa están por el delito de rapiña, y sobre la mayor parte de los casos recae una sentencia del entorno de los catorce o quince meses. Si estamos diciendo que el proyecto habilita a que el proceso dure un año y, por lo tanto, la medida cautelar también dure un año, además de no poder trabajar en la medida socio- educativa porque no hay una sentencia, vamos a tener la consecuencia de que cuando se dicte esa sentencia ya prácticamente el adolescente esté por salir. Y no se puede implementar una medida socio- educativa seria con expectativa de algún resultado en dos meses. En definitiva, podríamos estar volviendo a la situación que hoy sucede en el mundo del proceso penal de los adultos en el sentido de que cuando llega la sentencia ya se cumplió con la medida cautelar y tiene que salir. O sea que podríamos llegar a transformarnos en un instituto de medidas cautelares más que en uno que tienda a dar cumplimiento a las medidas socio- educativas. Realmente, los efectos prácticos de esto pueden ser muy complicados.

Por otro lado, está la posibilidad -sucede en pocos casos, pero sucede- de que ese adolescente sea declarado inocente, lo cual podría generar un reclamo importante contra el Estado debido a la privación de libertad durante un año sin haber tenido una sentencia.

Finalmente, como existe el estándar de los noventa días que se aplica actualmente y la sentencia dentro de ese plazo -derecho ya conquistado por el Código de la Niñez y la Adolescencia- cualquiera de las agencias que hacen un seguimiento -me refiero a los organismos de derechos humanos, el Comité de los Derechos del Niño, Unicef y Naciones Unidas, con los cuales trabajamos muy codo a codo y están siempre con una mirada en lo que estamos haciendo- podría plantear alguna acción internacional. Recordemos que la Convención sobre los Derechos del Niño establece que cuando se logra un estándar determinado no se puede volver atrás. Es el principio de la no regresividad. También podría haber un cierto riesgo de que al disminuir la protección podamos tener que enfrentar algún planteo en algún organismo internacional, sea en el ámbito del sistema interamericano o del sistema universal.

Ese es el tema más angustiante. También hay algunas cuestiones técnicas que llaman un poco la atención. Por ejemplo, la referencia a la libertad anticipada, que es un instituto que no se utiliza en materia de adolescentes y que está mencionado en el texto.

Fundamentalmente, nuestra preocupación es por el tema de las cautelares y la duración del proceso. Sabemos que en el modelo acusatorio lo fundamental, lo decisivo, va a ser la investigación previa al juicio que haga el fiscal. No es la misma lógica en el proceso inquisitivo que en el modelo acusatorio. Entendemos que sería fundamental acortar esos plazos. Hemos pensado en llevar los plazos que hoy están previstos para la acusación y la defensa, de treinta a diez días hábiles, o sea que serían más o menos quince días corridos. Asimismo, hemos pensado en modificar el plazo para la realización de la audiencia del juicio oral que hoy

está previsto en treinta días y queremos llevarlo a quince. Además, habría que acortar o quizás eliminar la posibilidad de que el juez pueda dictar la sentencia fuera de la audiencia.

Son todas formas de abordar este tema de los plazos para tratar de acotarlos. Al día de hoy el Código de la Niñez y Adolescencia establece plazos mucho más cortos. Obviamente, en un modelo acusatorio donde el fiscal investigue esto cambiaría, pero una manera de atacar este problema es a través de los plazos.

Otra forma sería incluyendo -no son excluyentes- alguna referencia -tal como sucedió en la discusión del Senado donde hubo alguna propuesta en ese sentido- a que la cautelar no puede durar nunca más de noventa días, que es lo que rige hoy.

SEÑOR PASQUET (Ope).- En primer lugar, agradezco la exposición que han hecho los visitantes, la que seguramente consideraremos insoslayable a la hora de tratar el proyecto de ley y finalmente votarlo.

En segundo término, quiero saber qué intervención tuvo el organismo al que ustedes representan en la elaboración del proyecto de ley que llegó al Parlamento. Francamente, cuando esto llegó acá asumí que estaba todo chequeado y que visto que esto iba a empezar a regir el 1º de noviembre era tarea nuestra quemar etapas para votar rápidamente porque todas las consultas ya estaban hechas.

SEÑOR CAMAÑO (Diego).- A nosotros, quien nos acercó el borrador inicial en su momento, fue Cavalli, que a nuestros ojos era el que llevaba la elaboración del texto de la reforma de adolescentes. Había una Comisión -además de Cavalli en representación de la Corte, también había gente de la Fiscalía-, pero nosotros no participamos; dimos algunas primeras opiniones sobre el primer texto, pero no participamos en la elaboración del texto final. Justamente, cuando vimos lo que se estaba discutiendo, fue que empezamos a evaluar los problemas que podíamos tener.

SEÑOR PASQUET (Ope).- ¿Tienen alguna sugerencia específica en materia de redacción?

SEÑOR CAMAÑO (Diego).- Sí. Por un lado, sugerimos la disminución de los plazos de la acusación y de la defensa, que están previstos en el literal E) del artículo 76, de treinta a días a diez días, y del plazo del juicio oral, previsto en el numeral 4), de treinta días a quince días. En cuanto a la posibilidad del juez de diferir el dictado de la sentencia, sugerimos acortarlo sustancialmente. No hemos aún definido cuánto sería, pero nos parece que quince días es un plazo bastante largo. Proponemos que se elimine la referencia a la libertad anticipada, así como el plazo previsto de seis meses y un año en el inciso final del artículo 76, y luego, eventualmente, que se incluya en el literal D) del artículo 76 una referencia a la duración de la cautelar con un máximo de noventa días.

Esas son las soluciones que hemos estado manejando. Sabemos que hay poco tiempo, porque como el modelo de adultos empieza a regir el 1º de noviembre, hay solamente un mes. Entonces, ante esa urgencia, hemos consensuado entre todos sugerir las modificaciones mencionadas, pero podríamos acercar una redacción si lo consideran conveniente.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Sí, sería muy útil.

SEÑOR VIVIANO (Álvaro).- Obviamente que nosotros empezamos a intervenir un poco de urgencia ante la problemática que fuimos percibiendo se nos venía encima, y lo que pudimos ensayar rápidamente fue la solución que el doctor Camaño planteó a la Comisión. Sin perjuicio de ello, nos comprometemos a profundizar, ante la posibilidad planteada en la Comisión, una cosa más pensada, mejor redactada y chequeada, con todas las eventualidades que tiene nuestro sistema.

De todas maneras, quiero volver sobre algunas constancias que son importantes para percibir la entidad de la problemática.

La reforma del Código viene apuntando a solucionar un problema en el sistema de mayores que el sistema de menores tenía resuelto y ahora, con estos cambios "regresivos" -entre comillas-, se vuelve a complejizar una situación que en el sistema de menores está medianamente ordenado.

El segundo aspecto que debe valorarse es que el sistema político discutió durante mucho tiempo, particularmente, desde 2010 a esta parte, en que concluye con una ley que crea el Inisa, cuya columna

vertebral -así como de las atribuciones que establece para este Instituto- es precisamente el proceso socioeducativo. Y la articulación de los distintos programas que dan sostén a la organización tiene que ver con cómo desarrollar dicho proceso. El proyecto que vino a esta Comisión -como muy bien dijeron nuestros asesores-, tal como está, vuelve común lo transitorio y pone a la cautelar prácticamente como el principio general de la gestión de nuestro organismo sobre el adolescente que está en tratamiento, desvirtuando absolutamente nuestra mecánica de funcionamiento y colidiendo con los principios generales que el legislador pensó cuando a través de la ley creó nuestra institución.

SEÑOR CAMAÑO (Diego).- También pensamos en una posibilidad que, debido a los tiempos, aún no hemos definido. En el modelo acusatorio de adultos hay una válvula de escape, que son los juicios abreviados, o sea, el acuerdo. Entonces, pensamos por ese lado, pero advertimos también que hay una excepción expresa de los artículos 272 y 273 del Código del Proceso Penal, que son los que regulan los acuerdos. Entendemos que puede haber un problema en el hecho de pensar en adolescentes acordando, porque son menores de edad, pero también pensamos -simplemente lo dejo planteado- que un modelo acusatorio sin una válvula de salida, de procesos abreviados con mecanismos de acuerdo, es muy difícil, porque la idea es que el juicio oral sea para un universo de casos reducido y no la regla general. En el proceso de adultos, la regla general no va a ser el juicio oral, sino los acuerdos, sobre todo en las hipótesis de flagrancia, que son las que tenemos nosotros. O sea, cuando está toda la prueba, está el detenido, en el modelo de adultos, el fiscal convoca al defensor y le dice: "Yo tengo esta prueba; si vamos a juicio, te pido tanto. Si hacemos un acuerdo, podés ir con una pena menor"; el defensor hace una evaluación, si ve que la prueba está completa y no le conviene ir a un juicio en el que el resultado va a ser peor, llega a un acuerdo. Esa va a ser la regla en el proceso acusatorio de adultos; por lo menos, esa es la idea. Pero en el caso de los adolescentes, en el proyecto nos encontramos con que están exceptuados expresamente los acuerdos porque está exceptuada la referencia a los artículos. Entonces, ahí también tenemos otra limitante. Va a ser difícil el funcionamiento de un acusatorio en el que todos los juicios se hagan en tiempos cortos.

Por eso insisto en que podemos mejorar esto, pero quizás no vamos a lograr lo de hoy, de tener las sentencias en noventa días. También va a depender de los operadores, ya que no necesariamente tienen que tomarse los plazos completos.

Entonces, este tema de los acuerdos es otro camino que estuvimos pensando, pero con los tiempos tan cortos que hay, sería bastante complicado. Podríamos involucrar en el acuerdo a los padres, pero ya complicaría una solución rápida; podríamos pensar en algo así un poco más a mediano plazo. En el corto plazo, las ideas a aportar son las relativas al acortamiento de los plazos y, eventualmente, a la inclusión de alguna cláusula sobre la duración de las cautelares; la duración de noventa días ya tuvo una discusión en el Senado que no prosperó.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, quedamos a la espera de una propuesta con la mayor celeridad posible, dado que apremian los tiempos para aprobar estos proyectos y cumplir con el acuerdo de implementar esto el 1º de noviembre.

Muchas gracias por su comparecencia.

(Se retiran de sala los representantes del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente)

——Se pasa a considerar el tercer punto del orden del día: "Código del Proceso Penal. Modificación de la Ley N° 19.293".

Nos habíamos propuesto aprobar el proyecto. Quedaba por votar el artículo 288 y hacer un agregado al artículo 402.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Hemos aprobado este proyecto en general, salvo el artículo 3º, porque el Ministerio del Interior planteó una modificación, para la cual recibimos su asesoramiento y el del comisionado parlamentario para el sistema carcelario.

Si estamos todos de acuerdo, pasaríamos a votar el artículo 3º, con la redacción propuesta.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Creo recordar que en la sesión pasada había planteado una serie de observaciones y, en función de ello, había pedido que se habilitara la reconsideración de todo el proyecto. Creo que se accedió a eso y, por esa razón, luego dí lectura a una de las observaciones que me parecía que justificaban modificaciones en otros artículos, no solamente en el artículo 288.

Entonces, me parece que tendríamos que votar nuevamente todos los artículos porque se dispuso la reconsideración.

SEÑORA PRESIDENTA.- No llegamos a votar la reconsideración ni a acordarla. Lo que se planteó fue hacer la consulta en cada bancada sobre la propuesta del señor diputado Ope Pasquet y, en función de eso, propusimos una alternativa de redacción, considerando algunos aspectos planteados. Esto se acordó informalmente; yo lo envié ayer por correo electrónico. No se acordó realizar la reconsideración de todo el articulado, pero sí se intentó contemplar las inquietudes planteadas por el señor diputado Ope Pasquet, y por eso se propuso una redacción alternativa.

Hoy, contamos con dos redacciones alternativas. En ese sentido, más que reconsiderar el artículo 288, proponemos la inclusión de un artículo 11, para contemplar las inquietudes sobre la libertad condicional planteadas anteriormente.

Si hay acuerdo, corresponde votar el artículo 3º, con la redacción que propuso el Ministerio del Interior -que sería la segunda-, con las observaciones que le realizamos en oportunidad de su comparecencia en esta Comisión.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Señalo ahora en la sesión lo que ya he conversado informalmente con varios integrantes de la Comisión. Creo que acá el problema que estamos creando es que estamos quitando competencia a los jueces para decidir en materia de libertad condicional y de suspensión condicional de la pena, lo cual es relevante porque habrá procesados que por haber sido procesados antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, tendrán derecho a esos beneficios; vamos a decir en una disposición final que tienen ese derecho, pero no habrá jueces que tengan competencia para otorgarle la libertad condicional, la suspensión condicional de la pena o para revocar los beneficios en su caso.

En la medida en que las observaciones que hice en ese sentido no han sido acogidas, voy a votar en contra de este artículo 288, que elimina la competencia de los jueces en esta materia. Después, votaré el artículo final que se propone, sin perjuicio de dejar constancia de que, por lo que acabo de decir, no es suficiente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar el artículo 3º, con las modificaciones propuestas.

(Se vota)

——Seis en siete: AFIRMATIVA.

Por otra parte, el diputado Pasquet propone hacer una modificación a la redacción del artículo 289.2. Donde dice "[…] o los de Ejecución si hubieren […]", debería decir "[…] o los de Ejecución si los hubiere […]".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

(Texto del artículo aprobado:)

"289.2 En los departamentos del interior, actuarán como jueces de ejecución de la sentencia, los de Primera Instancia que la hubieren dictado o los de Ejecución si los hubiere, cuando las penas o medidas de seguridad deban cumplirse dentro de la circunscripción de su competencia". ——A continuación, en el sentido que se había planteado, se propone agregar un artículo. Consulto a los miembros de la comisión si va a ser artículo 10 u 11. Quizás el actual artículo 10 quedaría mejor al final.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Queremos hacer un agregado al artículo 402 del Código del Proceso Penal porque apunta a aclarar que institutos como la libertad condicional u otros que impliquen beneficios para el

condenado, serán de aplicación en relación a los procesos a los que se apliquen régimen de transición entre el viejo proceso penal y el nuevo, cuya vigencia ocurrirá para el 1° de noviembre del corriente.

La propuesta de redacción sería la siguiente: "La suspensión condicional de la pena y la libertad condicional, así como cualquier otro instituto que implique un beneficio para el condenado, continuará aplicándose a las causas penales -en trámite o finalizadas- comprendidas en el inciso anterior". Nos parece que tendría que ser el artículo 10, que quedaría redactado de la siguiente manera: "Sustitúyese el artículo 402 de la Ley N° 19.293 de 19 de diciembre de 2014, CPP, en la redacción dada por el artículo 7° de la Ley N° 19.436 de 23 de setiembre de 2016 y por el artículo 1° de la Ley N° 19.511 de 14 de julio de 2017, por el siguiente". Ahí transcribiríamos el artículo 402.1 y agregaríamos la redacción que recién se dio lectura.

Reitero que la idea sería transcribir el artículo 402.1 íntegro y el resto también. Entonces, en el artículo 402.1 quedaría este agregado, pero transcribiríamos todo el artículo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, transcribiríamos el artículo 402 completo con el agregado en el tercer inciso del artículo 402.1.

SEÑOR PASQUET (Ope).- En la redacción que se acaba de leer, propongo una modificación de redacción. Donde dice […] continuará aplicándose a las causas penales […] " debe decir […] continuarán aplicándose a las causas penales […]".

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar la propuesta de la señora diputada Bottino.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa. AFIRMATIVA. Unanimidad.

Entonces, este pasaría a ser el artículo 10 y el que hoy es el artículo 10, quedaría como artículo 11.

Culminado el tratamiento y aprobado el proyecto, corresponde designar al miembro informante.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Propongo como miembro informante al señor diputado Javier Umpiérrez.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la propuesta formulada.

(Se vota)

——Seis en siete: AFIRMATIVA.

(Diálogos)

——El señor diputado Pasquet va a firmar el proyecto con salvedades.

No habiendo más asuntos que considerar, se levanta la reunión.